Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

parliament and administrative agencies

ADMINISTRATIVE LAW SERIES

STUDY PAPER

Canada

PARLIAMENT AND ADMINISTRATIVE AGENCIES

Administrative Law Series

PARLIAMENT AND ADMINISTRATIVE AGENCIES

Administrative Law Series

A Study Paper prepared for the

Law Reform Commission of Canada

by

Frans F. Slatter

Une édition française de ce document
d'étude est disponible.
Son titre est:

LE PARLEMENT
ET LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Minister of Supply and Services Canada 1982

Available by mail free of charge from

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

or

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

Catalogue No. J32-3/34E
ISBN 0-662-11625-9

Table of Contents

PREFACE 1

ABBREVIATIONS 3

CHAPTER ONE — Introduction 5

CHAPTER TWO — The Role of Administrative Agencies in the Parliamentary System 7

A. Introduction 7
B. The Roles of the Administrative Agency 8
1. Assistant 9
2. Substantive Expert 10
3. Procedural Expert 10
4. Manager 12
5. Adviser and Investigator 12
6. Adjudicator 13
7. Arbitrator 14
8. Determination Maker 14
9. Rule Maker 15
10. Policy Maker 16
11. Intermediary 17
12. Insulator 18
13. Conclusion 19
C. Administrative Agencies and the Branches of Government 19

CHAPTER THREE — The Role of Parliament in the Administrative System 21

A. The Constitutional Context 21
B. The Roles of Parliament 23
1. Creator 23
2. Financier 25
3. Legitimizer 26

Une édition française de ce document
d'étude est disponible.
Son titre est:

LE PARLEMENT
ET LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Minister of Supply and Services Canada 1982

Available by mail free of charge from

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

or

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

Catalogue No. J32-3/34E
ISBN 0-662-11625-9

Table of Contents

PREFACE 1

ABBREVIATIONS 3

CHAPTER ONE — Introduction 5

CHAPTER TWO — The Role of Administrative Agencies in the Parliamentary System 7

A. Introduction 7
B. The Roles of the Administrative Agency 8
1. Assistant 9
2. Substantive Expert 10
3. Procedural Expert 10
4. Manager 12
5. Adviser and Investigator 12
6. Adjudicator 13
7. Arbitrator 14
8. Determination Maker 14
9. Rule Maker 15
10. Policy Maker 16
11. Intermediary 17
12. Insulator 18
13. Conclusion 19
C. Administrative Agencies and the Branches of Government 19

CHAPTER THREE — The Role of Parliament in the Administrative System 21

A. The Constitutional Context 21
B. The Roles of Parliament 23
1. Creator 23
2. Financier 25
3. Legitimizer 26

4. Policy Maker 27
5. Scrutineer: Seven Elements of Accountability 28
6. Conclusion 29

CHAPTER FOUR — Points of Contact between Parliament and Administrative Agencies 31

A. Contacts with the House of Commons 31
1. Private Members' Bills 32
2. Government Bills 33
3. Debates on Proposed Legislation 33
4. Oral and Written Questions 41
5. Miscellaneous Debates 47
6. Conclusion 50
B. Contacts with the Committees of the House 50
1. The Committee System 50
(a) Structure 51
(b) Mandate 54
(c) Membership 55
(d) Chairmen 56
(e) Staffing 57
(f) Conclusions 59
2. The Financial Process and Chairmen Appearances 61
(a) Supply Procedure 61
(b) The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission 64
(c) The Canadian Pension Commission and the War Veterans Allowance Board 66
(d) The Immigration Appeal Board 67
(e) The Lambert Studies 69
(f) Conclusions on Estimates Hearings 70
(g) Public Accounts and the Auditor General 73
3. The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments 74
(a) The Background of the Joint Committee 74
(b) The Work of the Joint Committee 76
(c) Limitations on the Work of the Joint Committee 77
(d) Other Types of Control 80
(e) Conclusions 84
C. Contacts through the Ministers 84
1. Ministerial Responsibility 85
2. Ministerial Control of Administrative Agencies 87
3. Reports to Parliament 89

(a) The Reporting Requirement 89
(b) The Content of Reports 96
D. Miscellaneous Contacts 102
1. Individual Contacts 102
2. Institutional Contacts 105
3. Other Contacts 106

CHAPTER FIVE — Parliament and Administrative Agencies 109

A. The Present Position 109
1. Observations and Assumptions 109
2. Elements of Accountability 112
(a) Structure 112
(b) Mandate 113
(c) Policy 113
(d) Delegated Legislative Powers 114
(e) Discretionary Powers 114
(f) Finance 115
(g) Individual Cases 115
(h) Conclusion 115
B. A Question of Status 115
C. Communication and Information 121
D. Structures and Procedures 126
1. Committees of the House 126
2. Alternate Centres of Responsibility 130
3. Sunset Laws 131
E. Recapitulation 132

SUMMARY OF AUTHOR'S RECOMMENDATIONS 135

ENDNOTES 139

Preface

This study was undertaken on behalf of the Law Reform Commission as part of its research into "the broader problems associated with procedures before administrative tribunals".

The research was done between March and July of 1979. The beginning of the federal election campaign on March 27 and the subsequent change of government following the election of May 22 meant that access to Members of Parliament was limited. As a result greater reliance was placed on secondary sources than might otherwise have been the case. Although efforts have been made to include newer material where possible, the study should be considered to be up to date as of the summer of 1979.

A number of people were of great assistance in preparing this study. I would like to thank the heads of administrative agencies, the public servants, and the Members of Parliament who willingly gave of their time to answer my many questions. Special thanks are due to Philip Girard who was my research assistant during the latter part of the work, and to Rose-Marie Haché who, in the modern parlance, processed the words.

This paper excludes much of the detail respecting the various case studies made in Chapter Four. The full study can be examined in the offices of the Law Reform Commission.

F. F. Slatter

Abbreviations

AECB	Atomic Energy Control Board
AIB	Anti-Inflation Board
CBC	Canadian Broadcasting Corporation
CHRC	Canadian Human Rights Commission
CLRB	Canada Labour Relations Board
CPC	Canadian Pension Commission
CRTC	Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
CTC	Canadian Transport Commission
ECC	Economic Council of Canada
EIC	Employment and Immigration Commission
FIRA	Foreign Investment Review Agency
IAB	Immigration Appeal Board
LRCC	Law Reform Commission of Canada
NCC	National Capital Commission
NEB	National Energy Board
NPA	Northern Pipeline Agency
NPB	National Parole Board
PAB	Pension Appeals Board
PSSRB	Public Service Staff Relations Board
RTPC	Restrictive Trade Practices Commission
TRB	Tax Review Board
UIC	Unemployment Insurance Commission
WVAB	War Veterans Allowance Board

"Lambert Commission" refers to the Royal Commission on Financial Management and Accountability, which was chaired by A. T. Lambert.

CHAPTER ONE

Introduction

Canada has inherited "a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom". Since 1867, however, the Westminster-type of parliamentary democracy as applied in Canada has not remained static: it has evolved to adapt both to the Canadian federal system and to the twentieth century.

The last few decades have seen rapid growth in the public sector and an increasing complexity in the matters dealt with by government. Accompanying these changes, and instigated by them, has been the rise of a large number of semi-independent boards, commissions, agencies, tribunals and Crown corporations. These administrative agencies (as they will collectively be called here) have pervaded the structure of government and become such a permanent and prominent part of the public sector, that they can fairly claim a place in the unwritten part of our constitution. Yet, while their existence and importance is obvious, the relationships they do and should have with the more traditional branches of government are not always clear. An understanding of these relationships is important to the determination and evaluation of the work of administrative agencies, and it is also vital in determining whether the proper balance between their independence and their accountability to elected officials has been struck.

This paper examines the relationship between administrative agencies and Parliament, and more particularly, the House of Commons. It is intended to complement other studies commissioned by the LRCC on the internal functioning of agencies and on their relationships with the courts, the executive, and the public.

The paper takes as a "given" the parliamentary system of government, and administrative agencies are seen as a development within, and not an abandonment of, that system. Constitutional reform is beyond our scope. This means that agencies are evaluated in light of the values traditionally associated with parliamentary democracies.

The paper is divided into four parts. In Chapter Two, the role of the administrative agency in the parliamentary system is evaluated. By identifying the various roles that administrative agencies can play, do play,

should play, or are intended to play, one can better examine what their relationship to Parliament is and should be. In order to really get at the problem one has to see why administrative agencies were set up in the first place — what are their characteristics and advantages?

Chapter Three reverses the coin and examines the roles that Parliament plays in the administrative system. The functions of the House of Commons are already fairly well defined, and the purpose here is to state them in relation to administrative agencies.

Chapter Four is concerned with the empirical. The discussion here turns to the "points of contact", or the actual ways in which Parliament and administrative agencies interact. Since agencies are many and diverse in their relationships with Parliament, the chapter is organized from the point of view of the House with various agencies brought into the discussion as examples where appropriate. This chapter discusses points of contact with the House, the committees of the House, contacts through the Minister and other miscellaneous contacts.

The final chapter, which is somewhat self-contained, builds on the earlier ones and attempts to draw some conclusions about Parliament and administrative agencies. Having identified the respective roles of agencies and Parliament, and having examined where and how they interact, it is possible at this stage to identify certain key issues arising within the overall system. These issues are discussed in turn and recommendations made where appropriate. A summary of the author's recommendations follows, with references to the relevant discussion in the text.

CHAPTER TWO

The Role of Administrative Agencies in the Parliamentary System

A. Introduction

As was noted earlier, this century has been characterized by an exponential increase in the size and complexity of government. This growth has put strains on the traditional institutions of parliamentary government, and one response to these strains has been the creation of numerous administrative agencies.

Administrative agencies play a number of roles in the modern public sector. A clear identification and awareness of these roles is vital to an assessment of the performance of agencies, and is a prerequisite to the determination of the relationships, controls, and interactions that should exist between the agencies on the one hand, and the legislature, the executive and the courts on the other. Without having a clear idea of what a particular agency is supposed to be doing, it is impossible to evaluate its effectiveness, or to see whether an administrative agency is the appropriate tool for the job in the first place. Without a clear idea of the role of the agency in the overall structure of public administration, it is not possible to say whether a particular type of executive control, a particular instance of judicial review, or a particular form of legislative scrutiny is appropriate.

As will be seen below, one can identify about a dozen roles which administrative agencies play. This is not to say that any agency performs them all, nor that each agency performs only one. Indeed, the unlimited permutations and combinations afforded by this list of roles points out another reason why the various possible roles should be clearly identified: it is arguable that there is no such thing as a "typical" administrative agency or a "system" of administrative agencies. No thought was ever given to setting up a "system" of agencies to help run the government; rather, each agency was created *ad hoc* in response to a particular perceived need. Nor was much thought given to how each new agency would fit in with those already existing, or to whether a new agency was

the proper structure at all. Furthermore, new agencies seldom seem to have been cast from the same mould as those already existing.[1]

Treating the various agencies as being part of an integrated system, or as being fundamentally similar can give rise to several problems. First of all, there is a tendency to think that to any common problem there will exist one solution that can be applied to all agencies. For example, regarding all agencies as being "typical" might lead to the conclusion that, whatever the relationship between the House of Commons and administrative agencies should be, it should be the same for all agencies. In fact, it may be that a "custom-tailored" solution is required for each one, or at least for each agency performing a particular task or combination of tasks.

Alternatively, the failure to recognize that agencies perform many different roles, and that any one agency can play several roles, can lead to a tendency to force all agencies into one particular structural, procedural or functional model. This in turn can distort the analysis of the work of the agency and its relationship to other players on the administrative stage. To illustrate, an over-emphasis on the adjudicative functions of some agencies can lead to the conclusion that adversarial techniques and court-like procedures are appropriate in all circumstances, that the key issue in administrative law is fairness and natural justice, and that the relationship between an agency and Parliament should be similar to the relationship between Parliament and the courts. When one role is over-emphasized in this way, the focus is usually put on the large regulatory commissions with high political profiles, considerable power and wide impact. Conclusions arrived at in this context are often not useful when applied to other agencies.

The dangers of treating the numerous administrative agencies as part of a "system" or integrated whole, or as following the same structural pattern must be kept in mind. But it is a necessary hypothesis of a paper such as this that there are nevertheless some general observations that can usefully be made about them as a group. A sensitivity to the problem and an allowance for differences is the solution.

B. The Roles of the Administrative Agency

With these opening comments in mind, the following roles, which are to some extent overlapping, can be identified as those played by administrative agencies.

1. Assistant

As was noted above, the rise of administrative agencies has paralleled a substantial increase in the overall size of government. One of the most obvious reasons, then, for the creation of agencies has been to take some of the work-load off the more traditional branches of government. This is the agency as assistant.

As government expanded and entered new fields, the tendency has naturally been to give new, rather than existing functions, to administrative agencies. There are, however, instances where the latter has taken place. The exercise by the NPB of certain aspects of the ancient royal prerogative of mercy is perhaps the best example.

A number of factors indicated the desirability of splitting off the added work burden, rather than just expanding the existing departments of the public service, giving more work to the courts, or increasing the powers of the executive. In many cases, the new activities would have been "awkward or burdensome bedfellows" if added to already existing duties.[2] This is one reason why new undertakings of government, such as regulation of economic activity, arbitration of labour disputes and exercise of statutory discretions have ended up in the hands of administrative agencies.

There is also a limit on how much one can cram into an existing department and still maintain efficient operation. One Minister or Deputy Minister can only keep track of so much, and at some point diseconomies of scale arise. In these cases, recurring or time-consuming chores that are functionally distinct can be split off from the department and given to an administrative agency. It is often thought that these functions will be better administered if they are the sole or primary interest of the organization, and not just a peripheral matter dealt with by someone whose attentions are primarily directed elsewhere. A division of labour in this way also helps develop a degree of specialization and expertise.

While the need for efficiency has militated against the growth of existing departments, certain conventions about the size and structure of Cabinet have prevented the creation of new departments.[3] Some more sceptical observers of the system have also suggested that the creation of agencies to deal with new tasks is a way of concealing the overall growth of government.[4]

The creation of new agencies to help bear the burdens of government is an ongoing activity, as can be seen by recent proposals that a new agency be set up to deal with unemployment insurance benefits appeals, thereby relieving some of the pressure on the Federal Court. Indeed it can

even be argued that we have now reached the stage where new administrative agencies are being set up to take some of the work-load off the existing ones. An example of this may be the new NPA, set up to perform some functions that might have been made the responsibility of the NEB.[5]

2. Substantive Expert

The second characteristic of the growth of government noted above was its increase in complexity. This has come about because of greater government involvement with the economy and new forms of technology, which are themselves growing increasingly complex. This development has led to the use of administrative agencies as experts in substantive matters (as opposed to their role as procedural experts which will be discussed next). A number of examples of this quickly come to mind: the setting of safety standards by the AECB, the determination of energy reserves by the NEB, and the overall regulation of the transportation industry by the CTC.

In some cases the required expertise could be developed inside existing departments or courts by appointing or retaining the appropriate personnel. However, the need for expertise is sometimes found in combination with a rule-making, decision-making or adjudicative function that would be inappropriate for a department of government or a court. While a department may not be able to provide the independence from government needed in some of these applications of expertise, it would also be very difficult to develop all the different kinds of expertise needed in the courts without increasing their number and size beyond what is reasonable. Furthermore, if new courts are needed, or if the existing courts will have to function in divisions based on expertise, a new administrative agency might as well be used. The work of the Anti-dumping Tribunal is a good example of a situation where the need for speedy adjudications in highly technical matters makes the task inappropriate for either the courts or a government department.

3. Procedural Expert

Administrative agencies are nothing more than an alternative way of organizing and executing the functions of government. Not surprisingly, one reason for the use of alternate structures and procedures is the fact

that they are more appropriate to the task at hand. It is in this sense that agencies can be seen as procedural or structural experts.

The advantages over traditional courts which agencies are said to have are numerous. Economy, speed in decision making, ability to change quickly to meet changing conditions, and freedom from technicality in procedures are the most commonly cited. Agencies have also been able to relax the formal rules of evidence when it seemed appropriate, and should be able to avoid an over-reliance on adversarial techniques. Administrative agencies have been largely responsible for the nurturing of one of the most important new tools of government, the public hearing. An example of less encompassing reforms is the NEB practice of examining expert witnesses in panels rather than individually.[6] Furthermore, administrative agencies are not restricted to formulating policy on a case-by-case basis as are the courts.

Many of these techniques also represent an advantage that agencies have over the traditional government department. For example, the opportunity for public input provided by a public hearing is denied to departments because of the conventions under which they operate. An agency structure therefore enables interested members of the public to participate in the making of the decision, rather than being restricted to reacting to the decision once it is made. The ability to use a modified adversarial system to decide between competing parties is another advantage the agencies have over departments. Agencies are also a way of avoiding administrative controls that exist in departments.

One structural advantage of the agencies already noted is their ability to pull together bits and pieces of a function in order to make a coherent whole that is a central concern of one organization, and not just a peripheral concern of many. Their separateness from government makes them an ideal mechanism for giving various interest groups a place in government policy making through the appointments process. This is common, for example, with labour relations boards. Groups that are co-opted into the system in this way are more likely to support government activity in the field. Being one step removed from the vagaries of Cabinet shuffles and changes in government, this may also enable an agency to provide for greater continuity and stability in policy making and implementation.

Administrative agencies are also ideally suited to collegial decision making. This facilitates the bringing together of many and diverse ideas, and can be used to encourage openness in decision making. This in turn may lead to a greater acceptance, and a greater perception of the legitimacy of the decisions taken. It is also sometimes seen as undesirable to have a significant power, such as a power to make rules, in the hands of one individual, or hidden in the depths of a department.[7]

Despite these general advantages, though, one can list instances where administrative agencies have not put their procedural and structural characteristics to good use. For example, they have often been accused of over-reliance on the court model of decision making. Public hearings can be painfully time consuming if not properly run. Allocating seats on an agency to various interest groups can shut out those who are less well organized. Finally, the use of agencies to reconcile the views of various interest groups through constituency appointments may result in compromises that are not in the public interest. It has been argued that such compromises should be made in the open by elected officials, rather than in agency boardrooms.[8] Yet despite these deficiencies the administrative agency remains a useful social tool.

4. Manager

Agencies are often set up for no other reason than to manage a particular programme, facility or enterprise. Crown corporations are most frequently used for this purpose, but pension and insurance commissions, marketing boards, and workmen's compensation boards also play large managerial roles. Many regulatory programmes, for example, anti-inflation controls, require considerable managerial skills.

Most managerial agencies are involved with activities that are unlike normal government functions. In some cases the programmes are intended to be wholly or partly self-funding, involving the collection of premiums and the payment of benefits much as a private insurer operates. In other cases it is thought that accountability for the particular activity should be to the market-place rather than through the more traditional government channels. This occurs most frequently with nationalized industries.

If different standards of performance are to be applied to the activity, or if the organization is to compete with private industry, there is much to be said for the use of an administrative agency or corporation. Such entities are better able to adopt methods and procedures, and to make decisions that will enable them to reach their goals if they operate at arm's length from the rest of the public sector.

5. Adviser and Investigator

Many agencies play a largely advisory role. As advisers, they are usually required to make inquiries about, to research, or monitor some activity or event and then advise the Cabinet or Parliament.

Advisory agencies can be broken down into two categories: those which advise on general terms, and those which advise on individual cases. Examples of the former kind are the LRCC and the ECC, whose mandates consist in giving advice to government on various policy issues. Besides its role as an industry regulator, the NEB advises the government on general energy policy. The second group includes agencies such as the FIRA, which technically only advises the Cabinet on whether a particular investment should be allowed. The latter group is probably better regarded as performing a decision-making or adjudicative function, rather than being advisory in nature. This depends, of course, on the extent to which their advice on individual cases is "rubber-stamped" by the formal repository of decision-making powers.

Obviously a great deal of advice is generated from within departments. An administrative agency will be used for this purpose where public hearings may be needed, or where it is desirable to have representatives of various interest groups involved. The ECC, for example, has traditionally included labour and management representatives, and its constituting act requires that appointments be made "after consultation with appropriate representative organizations."[9] Advice from an administrative agency may also be seen as more objective or reliable because it is independent. It has the added advantage that the Minister will not be seen as responsible for the conclusions reached in the same way as if the advice were generated from within the ministry. In this way ideas and issues can be discussed in public without the Cabinet having to take a firm, and perhaps premature, stand on the matter.

6. Adjudicator

Several agencies perform adjudicative functions. This can occur when conflicts arise between private parties, but the existing courts are not seen as a suitable forum for their resolution. The problem is often a lack of expertise, a need for the creation of policy before the issue is resolved, or simply the large numbers of adjudications needed. One prime example is the Anti-dumping Tribunal, which must make speedy decisions on highly technical disputes between importers and local industries, and another is the CLRB, which hears disputes between employers and employees.

Some agencies, such as the two just mentioned, adjudicate at first instance. Many others are appellate adjudicators. This occurs most frequently when the parties to a dispute are the government on one hand and a private citizen on the other, or when a governmental decision gives rise to a right of appeal. If recourse is not had to the courts to resolve the

dispute, an agency may be used because it would be inappropriate for a part of a department to decide on the department's rights. The work of the IAB[10] fits this model, as does the work of the PAB, the PSSRB and the Tariff Board.

Administrative agencies provide several advantages as adjudicators. They can relax the rules of evidence, and may not feel bound to rely on the litigants to bring all the relevant evidence before them.[11] They need not be bound by their previous decisions. They provide a middle ground between government departments and the courts where the expenditure of the prestige and time of highly paid judges is not felt justified. It is this function of agencies which the courts most readily classify as "quasi-judicial", and so it is the administrative agency as adjudicator which has been most often subject to judicial review. This may have resulted in a tendency on the part of lawyers to over-emphasize the adjudicative role of agencies to the exclusion of other equally important roles.

7. Arbitrator

Administrative agencies are sometimes used as arbitrators. The CLRB is an example of an agency where this occurs, perhaps because direct governmental involvement would be resisted, and therefore be counter-productive. Ombudsmen, in those jurisdictions which have them, make an important contribution by smoothing out disputes that arise between the bureaucracy and the citizen. The ombudsman's semi-independent status gives him an air of independence that encourages aggrieved individuals to seek his assistance, and a measure of prestige in the public service that enables him to get answers and promote changes.[12] One of the most recently created agencies, the CHRC, also has a duty to arbitrate certain disputes. Under the *Canadian Human Rights Act* the Commission may appoint a conciliator to attempt to settle a complaint, and that conciliator is neither competent nor compellable to appear later before a Human Rights Tribunal.[13]

8. Determination Maker

The increased number of social welfare plans and other programmes of government that confer rights, privileges or entitlements on individuals have resulted in the need for a great number of decisions on a great number of individual cases. Where it is felt appropriate that these decisions

be taken in an independent atmosphere, or after an inquiry of some kind, an administrative agency may be appointed the determination maker. Again the sheer volume of decisions may call for a separate structure.

The determination-making function can be distinguished from the adjudicative function in that the former does not involve the resolution of a dispute and is not primarily adversarial. It often involves a finding of the facts that exist and then a decision as to whether these facts fit criteria that may be well or poorly defined. The decision as to whether a person is entitled to a pension or compensation from a fund is a common example. Others would be a decision by the NPB to grant or deny parole, a determination by the EIC as to whether unemployment benefits should be paid, or a decision by a marketing board on the allocation of quotas.

Determinations often involve the exercise of administrative discretions. Granting bodies such as the Canada Council fit in this category. As government expands into unfamiliar territory it is often hard to set fixed criteria that will adequately anticipate all the marginal cases. Sometimes it is simply not possible to foresee what circumstances will arise.[14] In these cases a greater or lesser degree of discretionary power must be left to the administrator. Grants of benefits by the WVAB and a decision by the NPB to grant a pardon are examples of important discretionary powers, and also illustrate the diverse nature of such powers.

9. Rule Maker

One of the most important and significant powers given to administrative agencies is the power to fix procedures, criteria or policies in the form of rules. Rules, unlike the individual decisions just discussed, involve a pre-determination of some matter in a way that is binding on a number of cases. Many agencies have the power to make rules governing their own procedures, but a significant number have rule-making powers in important areas of social policy. The rules made by some of these agencies are subject to approval or veto by the Minister or the Governor General in Council, but others (such as those made by the CRTC, and some made by the CTC) can be made by the agencies in their own names.

A rule-making power is often found where regulation of a highly complex or technical nature is required, an example being the safety regulations made by the AECB. Delegation of rule-making powers may also be needed where constant fine tuning of the rules and quick changes to meet new circumstances are required. Often the Cabinet cannot justify devoting the time needed to these matters, or else it is felt that it simply cannot act quickly enough. It would of course be totally impractical to take the numerous amendments needed through Parliament.

The ability to formulate regulations that apply to numerous cases has many advantages for both the agencies and those who deal with them. Regulations provide a degree of predictability so that the regulatee knows where he stands. A regulation can preclude the need to decide on the same issue over and over for each applicant. This can be illustrated by the North Coast Air Services cases. When a CTC regulation on route protection was declared *ultra vires* by the courts, the Commission was forced to respond by amending each of the 450 licences involved to achieve the desired result.[15] Finally, a regulation can help ensure consistency and therefore greater fairness in the application of standards to various individuals. The chief disadvantage of regulations is that they reduce the opportunity of each applicant to argue the issue before the policy is applied to his particular case.

10. Policy Maker

One of the most controversial roles which agencies play within a parliamentary system is that of policy maker. The power to make or expand on social policy manifests itself in the power to issue licences, to make regulations, to exercise discretions, or to interpret the mandate given to the agency by statute. The ability to make policy sometimes comes to administrative agencies more by default than by design. It can arise when the mandate of the agency is expressed in terms of "the public interest", "convenience and necessity" or other criteria so vague that they must be given content by the agency before it can proceed with its work.[16] A related situation arises where the policy laid out in the relevant Act requires that compromises be made by the agency, an example being the *National Transportation Act*, which declares the need for a transportation system that is not only efficient and economic but "adequate".[17] It sometimes arises when applications are made to the agency which raise issues that have not yet been the subject of public discussion or official government policy. Since the agency must decide either to grant or reject the individual application before it, it must formulate a policy on the issue. Policy making of this sort raises important issues of accountability in a responsible system of government.

The existence of important policy-making powers in Canadian administrative agencies is easy to document. The decisions of the CRTC on Canadian content in broadcasting fit the definition. So does a decision by the NEB stating that there is a surplus of natural gas in Canada which should be exported, or alternatively that new markets in Canada should be developed for that gas. Decisions by the CTC which affect the relative competitiveness of transport by sea, air, rail, and road also have a high

policy content. Rate-setting decisions rely on important policy decisions about acceptable rates of profit in a natural monopoly.

The exercise of a policy-making function by an administrative agency is said to provide flexibility both in the policy formulation itself and in its application to particular circumstances. Agencies are said to be able to react to new circumstances more quickly than the executive branch, and are able to be more flexible in the application of standards than the judicial branch. Somewhat paradoxically they are also said to provide greater continuity and stability in policy.[18] This is because the administrative agency, as mentioned earlier, is one step removed from Cabinet shuffles and changes in government. The advantages of this in the context of billion-dollar energy projects or ventures providing employment to thousands are obvious.[19] The disadvantages are that in our system of government, policy is supposed to be in the hands of responsible elected officials, and to some extent is supposed to be sensitive to changes in the government or the Minister.

11. Intermediary

In 1950 the Supreme Court of Canada held that the provinces and the federal government could not delegate their legislative power to each other. The blow of this decision was somewhat softened two years later when the Court held that Parliament could delegate authority to provincial administrative agencies.[20] This decision guaranteed the agencies an important role as an intermediary in those areas where the division of legislative power makes co-operation between provinces and the central government essential. Transportation and marketing of agricultural products are the two areas where this role is of primary importance. This is another situation where the structural separateness of an administrative agency enables it to bring together various interests in a form of partnership.

The role of the agency as intermediary arises in other contexts as well. For example, the motor transport boards of the four western provinces have started holding joint hearings to hear applicants who wish to operate across all four provinces. This eliminates the need for the applicant to make four separate applications, and provides for co-ordination of transportation policy in the West. The NCC plays such a role in the relations between the federal government and the municipalities in the Ottawa area. The administrative agency also plays a role as intermediary on the international scene. The International Boundary Commission and the International Joint Commission are two examples.

12. Insulator

During the discussion to this point, one characteristic of administrative agencies has repeatedly come up: their independence from, or arm's-length relationship with, the rest of government. In many cases this is the only reason why an agency is used rather than a more conventional department. Departments could generate advice, build expertise, develop new procedures, or manage programmes and projects. But it is only an administrative agency that can provide this added remoteness. In other cases the very function itself calls for independence. Adjudications, arbitrations, and the exercise of some statutory discretions are examples of this need. It is here that agencies play an important role as insulators between government and the public.

There are several facets to the agencies' role as insulators. The first, and perhaps least legitimate is that it is used to dealing with a "hot potato". Probably no agency has ever been set up without some more suspicious Member of the Opposition suggesting that it was being created only to give the appearance that the government was doing something about some sensitive matter. No doubt agencies have on occasion been used when "public feeling was intense but its drift was obscure".[21] The agency can then serve to deflect criticism and give the government time to examine the alternative solutions available.[22]

An agency may also be used where the administration of a particular policy is viewed as being politically dangerous. The use of an agency means that the Minister is not directly responsible for decisions taken, and so the government is protected.

Where valuable benefits such as various licences or rate increases are at stake, an agency may be used to deflect lobbying and attempts at invoking political favours. It is much easier for a government to say "no" when it can honestly say that the real power is outside its control. It was this type of consideration that resulted in the present system of allocating broadcast licences.[23] The hope here is not that pressure groups will have no influence on government, but rather that their arguments will be evaluated on their merits.

An impartial determination maker is useful whenever government administration should be free of partisan politics and political influence. Any adjudication or arbitration fits this bill, as does the granting of funds for research or cultural purposes. Where economic regulation interferes with vested private rights, the business community will usually be happier with government intervention if it is not a matter of party politics.[24] In these cases our political traditions require that the decisions be taken in an atmosphere of independence; decisions so taken will be more readily accepted by the public.

As was noted above, a degree of independence may be the price that must be paid if various interest groups are to participate in government decision making. An illustration of this occurred when most of the labour representatives on the ECC resigned in 1977 over wage and price controls and a perception that the Council was no longer independent of the government.

Finally, as has already been noted, in cases where consistency and predictability of policy are needed despite the disruptions inherent in public life, an administrative agency can play an important role.

Their independence is the central characteristic of administrative agencies. In this case the medium through which the government function is performed can be said in a very real sense to be itself a part of the message.

13. Conclusion

These then are the major roles performed by administrative agencies in the Canadian parliamentary democracy. It is worth repeating at this point that while a few of these functions could not be performed within more conventional government structures, agencies usually bring something to the particular role which departments and courts cannot. It is also worth repeating that no agency is likely to perform only one of these roles. Some of the large regulatory commissions such as the CTC and the CRTC are at times expert, manager, adviser, adjudicator, determination maker, rule maker, policy maker and insulator. All these functions are rolled up into the shorthand term "regulator of the industry". And while it is important to identify the many roles played by these agencies in order to better appreciate what they actually do and how diverse their activities are, it is equally important to realize that the list of roles is not a method of classifying the agencies.[25] This can only be done on the basis of which roles a particular agency blends together and in what proportion, for the real advantage of administrative agencies is their ability to combine roles in a way that the traditional machinery of government cannot.

C. Administrative Agencies and the Branches of Government

The functions of government have traditionally been divided into three branches: the legislative branch which makes the law, the executive branch which administers the law, and the judicial branch which interprets the law

and settles disputes. Although there has never been a clear demarcation between the three branches, the threefold division has proved useful for analytical purposes. For one thing, the parties involved — Parliament, the Cabinet and the public service, and the courts respectively — are easily identified. For another, the relationships between the three, and their respective roles in a parliamentary system are reasonably well defined and understood. And while there has never been a clear "separation of powers" in the Westminster-type of parliamentary democracy, there are still some types of overlap between the branches which are felt to be inappropriate given our parliamentary traditions. Examples would be an open legislative power in the judiciary, or any kind of executive control over cases before the courts.

As government has expanded, the lines between the three branches have become increasingly unclear, and the need has arisen on occasion to place aspects of all three powers in one decision maker. Administrative agencies have been used as compromise solutions in these circumstances. A good illustration is the modern type of industry-wide economic regulation by licence issuing, rule making and rate setting, which seems to involve legislative, executive and judicial acts.

The emergence of the administrative agency with quasi-legislative and quasi-executive, as well as the more familiar quasi-judicial functions has been increasingly accepted as a proper way to structure government. But while there has been widespread acceptance of their existence, the vital question about the administrative agencies has yet to be answered: What should their relationship be to the traditional branches of government, given the roles that they play? The courts have perhaps struggled more with this question than the other two branches, but any examination of concepts such as "quasi-judicial", "jurisdictional error" and "natural justice" will reveal that no simple answers have been forthcoming. The purpose of this paper is, of course, to identify and examine the agencies' proper relationship with the legislative branch, Parliament. The courts have long recognized that their relationship with agencies should vary depending on what particular role they are playing,[26] and it can be argued that the same should apply to Parliament. It can further be argued that where it is clear that the agency is primarily operating within one of the traditional spheres of governmental activity, the starting point in forming its relationship with Parliament should be the traditional relationship that exists between that branch and Parliament. Alterations to this relationship must then be made to take account of differences that exist, as the definition of the agency's connection to the House of Commons must be sensitive to the various roles it plays. Where the work of the agency bears no relation to any of the traditional branches of government, new approaches are needed to the interaction between the agency and Parliament.

CHAPTER THREE

The Role of Parliament in the Administrative System

Chapter Two of this paper proceeded on the assumption that administrative agencies are a part of parliamentary government, and examined the roles that agencies play therein. This chapter will look at the other side of the coin and examine the roles that Parliament plays in the administrative "system". Parliament has a more or less well-defined relationship with the executive and judicial branches of government. Its relationship with administrative agencies is less clear, but it is possible to identify certain roles that Parliament plays and to discuss them from the particular perspective of the agencies.

A. The Constitutional Context

It is perhaps not too surprising that Canada and the United Kingdom have managed to exist for so long with largely unwritten constitutions. What is more surprising is that the way their systems of government are supposed to work in theory is sometimes in marked conflict with what happens in practice. For example, the theoretical absolute power of the Queen exercised through the Governor General is largely non-existent. Focussing attention on what Maitland called "the showy parts of the constitution"[27] can give a rather distorted view of the true operation of government.

This gap between constitutional law or convention, and actual government practice touches the role of Parliament as well, giving rise to differing views of its proper function. Under what may be called the classical theory of parliamentary democracy, Parliament is the omnipotent centre of government. The supremacy of Parliament gives it complete control over the policy followed by the public sector. Parliament selects and replaces at will

the Prime Minister and the other members of the executive. No taxes can be collected nor money spent without its approval. Since the power of government is in Parliament, and since Parliament is responsible to the electorate, the system of government is representative of the wishes of the people.

At the other end of the scale is the view that Parliament has become a powerless pawn of the executive. Cabinet control of the agenda of Parliament ensures that there is discussion only on those topics which the executive wants discussed. Party discipline and the knowledge that defeat of the government will result in an election, and possibly the loss of their own seats, is enough to keep back-benchers in line. The executive can therefore push any measure it wants through the House, and by doing so has managed over the years to place most of the policy-making power in its own hands. The real limit on spending, according to this view, is not Parliament, but the amount of revenue that the economy generates. On this view Parliament is only a nuisance factor to the government of the day, and has relevance as an institution only to the Members in Opposition.

The true state of things probably falls between these two extreme views, but the important thing to realize is that there are two possible explanations for the discrepancy between theory and fact. The one is that the proper role of Parliament in the system has been misunderstood. If Parliament was never intended to run the day to day affairs of government, then the fact that it does not do so is not cause for alarm. It is only if the discrepancy has come about through an actual usurpation of Parliament's power by the executive that there is real cause for alarm. The issue then is one for which there is no clear solution and on which opinions will differ: the proper role of Parliament.[28]

There is no doubt that the executive has a great amount of power over the legislative branch. This is not to suggest, though, that such power is somehow sinister, for the government of the day has earned the right to exercise these not inconsiderable powers by winning the largest number of seats in the House of Commons. In at least this one fundamental way the executive power is responsible to the electorate. It must also be remembered that Cabinet Members themselves are almost invariably elected members of the House. In a general election it is the Ministers of the government who are most closely identified with government policy, and they are frequently the ones to experience the wrath of an unhappy public on voting day. Since members of the Cabinet are by convention usually selected from the Members of Parliament, the defeat of a Minister in an election forces the choice of a different executive, and ensures that political parties keep the electorate in mind when selecting their leaders. It would be impossible for a body as large as the House of Commons to run the government on a day to day basis, and some delegation to a smaller

group is inevitable.[29] And where the delegation of management responsibilities is made, the principal must by and large be content to accept the advice and actions of the agent. The practicalities of the situation therefore assign to Parliament a largely supervisory role in government.

To a great extent it follows that the evaluation of the performance of Parliament must centre on an evaluation of its ability to perform its supervisory role. It is only if the power of the House to oversee the work of the executive has been seriously curtailed that one should become concerned. While it is true that the ultimate weapon, the defeat of the government, is seldom used, there are other controls which are available to the House.[30] Not the least of these is the ability of Opposition Members, now assisted by the television camera, to constantly attack and propose alternatives to government policy. Neither can the government afford to ignore the opinions of the Members of its own caucus if it wishes to hold on to power in the long run. Institutions such as the Office of the Auditor General[31] and the mass media are also important allies of the House.

One must therefore examine Parliament with a realistic eye. While Parliament is constitutionally supreme, in fact a great deal of its power has been delegated to the Cabinet which exercises it under the supervision of the House. With these introductory observations in mind it is possible to elaborate on some of the roles Parliament plays, with particular attention to the context of administrative agencies.

B. The Roles of Parliament

From the perspective of this Study Paper one can identify five basic roles of Parliament.

1. Creator

Since most administrative agencies have a statutory base, Parliament plays a fundamental role as their creator. Parliament does not, however, have a monopoly on the formation of new structures of government, as there does exist what has been referred to as the executive's "unquestioned prerogative to initiate organizational changes."[32] There also exist a number of statutes which enable the Cabinet to set up new administrative agencies.

To illustrate this, in the United Kingdom the Criminal Injuries Compensation Board was set up in 1964 under the prerogative power and continues to exist in that form.[33] There would seem to be no reason why this could not be done in Canada. Closer to home there are two agencies, the International Joint Commission and the International Boundary Commission, which were created by treaty between the United Kingdom and the United States. The existence of both was subsequently confirmed by statute.[34] The Food Prices Review Board was created under the *Inquiries Act* by Order in Council.[35] The day after the Anti-Inflation Controls Programme was announced the Interim Anti-Inflation Board was set up in a similar way to run the programme until the *Anti-Inflation Act* was passed.[36] Other bodies such as the Advisory Council on the Status of Women exist without a direct statutory mandate.[37] The Patent Appeal Board was set up entirely on the initiative of the Commissioner of Patents to assist him in his work.

Despite these instances, the general rule has been to create new administrative agencies by statute. In any event it is necessary to go to Parliament if the agency is to be given rule-making powers or the right to impose sanctions, or if the agency must rely on the public purse. And once an agency is set up under statute any changes in its mandate or jurisdiction must be approved by Parliament. The *Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act*[38] gives the Governor in Council the authority to transfer duties between departments and Ministers, but it does not extend to independent agencies. The first draft of *An Act to Amend the National Transportation Act*,[39] introduced in 1977, contained a provision that would have allowed the Cabinet to transfer responsibility from the CTC to the Minister, but this provision was removed from later versions of the Bill.

The creation stage is a very important one for the administrative structure. It is at this point that the choice of the appropriate governmental tool is made. Social policies can be pursued by many methods other than an administrative agency, such as by a penal statute prohibiting certain conduct, by tax policy, by grants, subsidies and loans, by nationalization, or by the creation of civil rights to be enforced by private individuals. If an administrative agency is chosen as the proper tool, it is then necessary to decide between an existing or a new agency. These decisions have important implications for the integrity and rationality of the system as a whole.

It is at the formative stage that the mandate of the agency is set out. The policies to be pursued by the agency should be clearly stated, and if those policies involve any conflicts requiring compromise, the basis upon which the compromises are to be made should be outlined.[40] At this point the powers of the agency to compel witnesses, gather information, impose

sanctions and make rules will be set. Any right of appeal that is to exist will probably be in the statute as well. Finally, it is at this stage that the relationship of the agency with the Cabinet and with Parliament will be specified.

To call Parliament the creator of administrative agencies is of course to overstate the case.

> The decision is ultimately made by Parliament, and it is conventional to attribute it to Parliament, since no other attribution is constitutionally possible. Clearly, however, the question . . . is a matter which is recommended to Parliament as a result of departmental advice and ministerial decision.[41]

In most cases the outline of a new agency will be presented to Parliament as a matter of government policy. It would be a rare case where Parliament made major changes to this outline and an even rarer case where Parliament substituted for the agency some other device, such as a penal statute, to implement the desired policy. Indeed, Parliament is ill-equipped to make such changes or to redraft statutes on a wholesale basis. This, along with the fact that the organization of government falls to some extent under the executive prerogative, means that Cabinet must provide the leadership and take the major responsibility for the structure of administrative agencies. Parliament's role in the creation process is to criticize the policy mandate given to the agency, to scrutinize the coercive powers it has, and generally to polish the rough outline proposed to it by the Cabinet.

2. Financier

It is a fundamental principle of our system of government that only Parliament can raise money by taxes and authorize its expenditure, and that the money so raised can only be spent in the manner authorized.[42] While money may in unusual circumstances be authorized by Governor General's warrant, this procedure is restricted by convention and statute, and any funds so authorized are submitted to Parliament for approval after the fact. Since most administrative agencies are dependent on the public purse for the financing of their operations and programmes,[43] Parliament plays an important role as the financier of agencies.

Parliamentary control of finances occurs in two stages: supply and scrutiny of the public accounts. The Supply process is not limited to a mere examination of the quanta of the various parts of the budget. The long-standing tradition of "grievances before Supply" has meant that the budget debate involves a scrutiny of the government's entire programme and all its policies. The change in procedures of the House whereby much of the Supply debate now takes place in the standing committees, and

whereby the Opposition Parties in turn are allowed to debate any topic they choose on the "Opposition Days" in the House,[44] has altered this procedure somewhat, but not the scope of the debate. Supply is therefore an important opportunity for the House of Commons to convey its point of view to administrative agencies and the rest of government.[45]

The scrutiny of public accounts, the second stage of the financial process, is one of the few places where the House of Commons has a professional and institutionalized mechanism for helping it with its work. The Auditor General does much of the leg work in comparing actual expenditures with authorizations, and in identifying waste and mismanagement. But the debate on his report to Parliament provides another important opportunity for the Members to direct their attention to administrative agencies.

The Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability has recently completed an extensive inquiry into the financial procedures of the government. In its *Final Report* the Commission emphasized that control by Parliament is an essential part of the financial system of the government. Their various recommendations for increasing the accountability of the system to Parliament will be noted where appropriate.

The granting of Supply continues the process of defining the mandate of the administrative agency that begins with its creation. It is not always possible to define with any precision in the founding statute the policies that the agency is to follow. The Supply process enables the further definition and elaboration of the statutory mandate on an annual basis. The examination of the public accounts is in turn one way of checking for compliance with the policies set out by Parliament through allocation of money for certain purposes, and withholding of it for others. The financial process should naturally enough be primarily concerned with things financial, and is therefore not always the most efficient way of providing policy input to the public service.[46] One cannot, however, ignore the fact that the budget in many ways reflects the government's priorities through the allocation of resources, and that spending is often as important as legislating. Control of the purse strings therefore gives Parliament an important degree of control over the direction of administrative agencies.

3. Legitimizer

As was noted above, under our constitution Parliament is supreme. The House of Commons is the institution that provides the link between the public sector and the electorate, which makes for a responsible system of government. The executive has extensive powers, but these are viewed

as legitimate because they are exercised through the legislature. And while the Cabinet has extensive control over the House, still it is necessary for all legislation to actually receive the stamp of approval of elected Members. The electorate will submit to taxation initiated by the executive only because the raising of revenue has been approved by their elected representatives. Public acceptance of the system rests largely on the legitimacy that Parliament brings to it.

Administrative agencies wield considerable power over the private sector. In many cases they are authorized to interfere with private economic rights. They can set standards of behaviour and coerce compliance through sanctions. They are allowed to choose between competing interests in society. It is clear that agencies can only do these things, or do them effectively, if they are perceived as being entitled to exercise the powers they have. Their legitimacy in doing so in large measure is a result of the fact that the foundation of their power is a grant of authority from Parliament.[47]

No agency can be effective if it becomes cut off from the real centres of political power. An agency can only survive in the long term if Parliament agrees with the policies it pursues and the way it interprets its mandate. Where the agency and elected officials are at odds, in the long run it is the agency that will bend under the weight of parliamentary legislative change or financial control. An agency under sustained attack from elected representatives will not receive the public acceptance and cooperation that is essential to its efficient and effective operation.[48]

The role of Parliament as the legitimizer of the system is an important one.

> Without direct political support and involvement . . . the regulatory process will never be effective. In practice agencies have not found strength through independence but merely weakness in isolation.[49]

This means that the question of strong and appropriate relations between Parliament and administrative agencies is not a concern only of Parliament. It is in the agencies' best interest to develop and support strong links to the elected part of government, just as it is in Parliament's interest to keep in close touch with the work of the agencies.

4. Policy Maker

It has already been noted that party discipline, Cabinet's access to the advice of the expert public service, and control of Parliament's agenda places a great deal of the real power of government in the executive

branch.[50] This has prompted the frank comment that "members of parliament are not a particularly vital part" of the policy process in Canada.[51] Parliament as an institution is unsuited to the formulation of policy, and so policy has tended to be made by other political centres. By the time legislation is presented in the House it is too late to provide policy input, so rather than forming policy,

> . . . through work in committees, and through the debates in the House of Commons, the members of parliament criticize and comment on the legislation, pointing out its weaknesses, legal loopholes, and potentially contentious provisions. The effect of this multi-partisan participation in criticizing all government policies is to improve the quality of the ultimate legislative output without altering its substance.[52]

While much of the policy-making power has ended up in the Cabinet, as was pointed out in the last chapter some administrative agencies also play a policy-making role.[53] For practical reasons Parliament will have to continue to be content with having policy formation centred elsewhere than in the House of Commons. This is not inconsistent with Canadian political tradition. The central concern in this area must not, therefore, be an attempt to shift policy making to Parliament, but rather to ensure that Parliament is able to properly perform its task of refining and polishing policy initiated elsewhere.

5. Scrutineer: Seven Elements of Accountability

The fifth role of Parliament identified here, to a certain extent overlaps the first four. To this point in the discussion it has been emphasized that Parliament's main role is as scrutineer, auditor or critic of the public sector, and this is also its main role in relation to administrative agencies. As creator and financier Parliament must largely rely on measures proposed by the Cabinet, and much of the policy making of government takes place elsewhere than in the House of Commons. Parliament reacts to initiatives from without. Since supervision is its primary function, an outline of some of the aspects of administrative agencies to which Parliament's attention should be directed is appropriate. These "elements of accountability" should provide for an integrated and coherent approach by Parliament to its constitutional role in relation to administrative agencies. They should also result in more effective agencies that comply with the norms and conventions traditionally associated with parliamentary government.

Firstly, attention should be given to the overall structure and integrity of the system. The organization of existing agencies, the place of new

ones, and the relationships between agencies and other parts of government are worthy of attention.

Secondly, the mandate given to the agency should be examined for clarity, inherent contradictions and compliance with the wishes of Parliament.

Thirdly, policy developed by the agency should be closely monitored, as should any policy directive given to the agency by the executive. Of particular importance is the interpretation by the agency of its mandate and jurisdiction.

Fourthly, where an agency is given the power to make rules, the scope and use of that power should be closely watched. Regulation making is a legislative process, and should be of particular interest to the legislative branch.

Fifthly, discretionary powers should be monitored. Parliament should take steps to ensure that these discretions are being exercised as was intended when they were granted.

Sixthly, financial controls to ensure economy, efficiency and effectiveness should be in place.

Seventhly, and of somewhat greater difficulty, is the question of review of decisions and adjudications in individual cases. In the case of decisions by the courts there is a strong tradition according to which judges should not be accountable to the executive or the legislature for individual cases. Parliament of course retains the right to alter the law in response to a particular case. But attempts to influence the outcome of a case, or an overruling by legislation of a particular result, while constitutionally possible, is regarded as being undesirable. Many of the reasons that have led to this constitutional convention apply to adjudications by administrative agencies. Review of the decisions of agencies by Parliament must therefore be directed towards "knowing what is going on", perhaps with a view to future action, rather than being directed towards the decision *per se*.

6. Conclusion

Identification of these five roles that Parliament plays in relation to administrative agencies provides a basis upon which to evaluate structures and relations between the two. Such an examination must be sensitive not

only to the proper roles of Parliament, but also to the roles played by the particular administrative agency. From this base, recommendations for improvement can be made.

CHAPTER FOUR

Points of Contact between Parliament and Administrative Agencies

The second chapter of this Study Paper examined the role played by administrative agencies in a parliamentary democracy. In the third chapter the role of Parliament itself in such a system of government was examined, especially from the perspective of administrative agencies. This chapter turns to the empirical. The purpose here is to examine the various ways in which Parliament and agencies actually interact. There are a number of "points of contact" between the two. Since agencies are many and diverse, but there is only one Parliament, the chapter is organized from the outlook of Parliament. The contacts between agencies and Parliament can therefore be grouped into the following categories: contacts with the House, contacts with the committees of the House, contacts through the Minister, and miscellaneous contacts.

A. Contacts with the House of Commons

The House of Commons is so much the centre of Parliament that "Parliament" and "the House" are often treated as being synonymous. Contacts between agencies and the House itself are primarily through the legislative process, but can also arise during other scheduled business such as Question Period, allotted "Opposition Days", and various types of motions. Each of these points of contact are examined in this section.

It has been mentioned in passing that one significant power of the executive is its right to set the agenda of the House.[54] Since the time of the House is limited, the right to determine what business will have priority is of considerable importance. Private Members and Opposition Parties have certain limited times set aside for them, primarily Question Period and "Opposition Days",[55] but the rules are such that bills and resolutions other

than those put forward by the government seldom come to a vote. Agencies can therefore come under the scrutiny of the House whenever the Members in Opposition are willing to devote time to that end, but the most significant debates are those started on the initiative of the government. This is true for the passage of legislation.

1. Private Members' Bills

Members can and do introduce Private Members' bills relating to administrative agencies, but as little House time is allocated to them they are invariably "talked out". Occasionally the proposals in them will be accepted by the government and will appear later in government bills. In all cases one can expect that the content of the bills would be noted by agencies, the Cabinet, and policy advisers in the public service. Private Members' bills may therefore serve the useful purpose of identifying areas that are in need of reform, injecting new ideas into the system, and stimulating the government to bring forward proposals of its own, although these bills seldom result in substantive change.

In order to assess the nature of contacts between Parliament and agencies through Private Members' bills, a survey was done of such bills introduced during the 30th Parliament.[56] Over nine hundred of these were introduced during this time, but this number is misleading as many bills are re-introduced in one session after another. Of this number there were less than two dozen which dealt with matters of "administrative law".[57]

Some of these bills would have affected existing agencies; others were designed to create new ones.[58] A number of attempts were made to establish the office of Ombudsman.[59] One member introduced a "sunset" bill which would have seen all federal agencies and programmes cease to exist after five years if not renewed by Parliament.[60] A number of bills dealt with reports to Parliament;[61] others, with jurisdiction and procedures of administrative agencies.[62] Appointments also received considerable attention.[63]

In the final analysis Private Members' bills cannot be said to have had a significant impact on federal administrative agencies. Indeed only five of them were ever debated in the House, and none of them was given second reading. They are however interesting, as they demonstrate not only that Members are aware of the existence and importance of agencies, but also give some indication of which aspects of the agencies are of most concern to them. In this regard the interest in appointments and in reports and other communications with the House are of note. Private Members' bills

also provide the individual Member with a way of focussing attention on a particular problem perceived to exist with an agency, especially when the problem only manifests itself locally. As such they are a potentially valuable means of informing agencies of public attitudes towards them and of the concerns of their political masters.

2. Government Bills

Debate of government bills accounts for a good part of the time of the House. These bills are dealt with through the familiar process of three readings. First reading of the bill is the first parliamentary step in the process. (This is not to say that first reading is the first step in the legislative process, for bills presented to the House of Commons have by that time been the subject of considerable attention elsewhere.) First reading is a formal step not involving substantive debate, which brings the bill before the House and places it on the *Order Paper*. In due course second reading of the bill takes place. Debate during second reading is limited to the principles of the bill. No amendments are permitted at this stage. After second reading the bill is automatically referred to a committee of the House where clause by clause consideration of it takes place. Extensive debate and proposals for amendment are to occur at this stage. Following debate in committee the bill is reported back to the House of Commons with any amendments made, and debate then takes place in the House on both the principle and detail of the bill. The final step in the House is third reading which follows some time after debate at the reporting stage, and usually occurs without any further debate. The bill is then sent to the Senate where it is again considered in committee and by the whole Senate. Royal assent is the final step in the process.

3. Debates on Proposed Legislation

To better appreciate the nature of the contacts between the House and administrative agencies during the legislative process, three specific debates were examined in detail.[64] The anti-inflation programme, the first example chosen, is representative of a large scale effort to regulate important areas of the economy through the use of administrative agencies. Since the programme only existed during a relatively compact period of time it is a convenient one to study, even though it involved an impressive collection of agencies.[65] Because the debate is a recent one, it has the added advantage of reflecting current practices and procedures. The study

of this example centred on the debate on the *Anti-Inflation Act*,[66] but also included the events leading up to, and following, the passage of the Act to give a better overall picture of the administrative agency before the House.

The other two examples are narrower ones. The second is the passage of the *Northern Pipeline Act*[67] which created the NPA. This is another recent example of the creation of an agency, but one which differs from the anti-inflation example in its scope, importance, purpose, and relations with other parts of government. This agency is one of the most recently created, and is interesting because of the significant control over its operation given to the executive. Also of note is that while there was already in existence a regulatory agency (the NEB), a government department (Energy, Mines and Resources), and a House committee (the Standing Committee on National Resources and Public Works) which could have dealt with the pipeline, an entirely new structure was created. The new agency was set up and it was to report to the Deputy Prime Minister, not to the Minister of Energy, Mines and Resources, and the House set up a Special Committee on Northern Pipelines. The creation of this entirely new structure was later to be criticized in the House.[68]

The third illustration of contact between the House of Commons and administrative agencies through the legislative process is the debate on the *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Act*.[69] While in form the Act created a new commission, the substance of the measure was to transfer regulation of telecommunications from the CTC to what was formerly the Canadian Radio-Television Commission. This example therefore differs from the two preceding ones in that it involves the interaction between Parliament and two existing agencies, which would presumably have certain vested interests and would make representations on their own behalf. The Act, which represented a major re-organization of regulatory jurisdiction, was not the type of measure that was likely to arouse strong feelings in the Members' constituencies. It was therefore of interest to see the focus of the debate and compare it to that on more contentious matters such as the creation of the AIB.

The debate on any bill, naturally enough, is focussed primarily on the substance of the proposed measures. This Study Paper on the other hand is not particularly concerned with, for example, the merits of having a system of controls on prices and wages or of building a particular pipeline. The concern here is primarily with those parts of the debate that raise issues in what may be called "administrative law" in its widest sense. These issues include the choice of an agency over other methods of implementing the programme, the discretions in, and jurisdiction of, the agency, the right to appeal, the overall fairness of the procedures proposed, the relations of the agency to Parliament and the Cabinet, and the coercive powers of the agency. The case studies therefore did not examine the debates as a whole but highlighted the resulting contacts between

Parliament and administrative agencies, as agencies. The methodology used was a detailed examination of the printed debates of the House and its committees, supplemented by interviews with agency members and parliamentarians.

An analysis based on these three examples of the contact between administrative agencies and the House through the legislative process cannot be definitive. It depends to a large extent on how representative the examples chosen are. The exercise is also not suited to forming recommendations for the improvement of the system. It is not particularly meaningful to say that Members of Parliament should discuss this or that issue further, or should be more aware of the consequences of a particular provision. Each bill is different and raises its own issues. More importantly, in any debate Members must be able to concentrate on those points which they feel raise the most important issues of the day. What can be done here is to point out those issues which do receive attention during the debate on public bills and those which do not. This will point out areas that do not receive special scrutiny, and so may be in need of scrutiny in other forums.[70]

There are certain topics which always seem to catch the attention of Members during debates. One of these is the degree of executive power granted by the legislation being discussed. This point was noticed both in relation to the anti-inflation and pipeline measures.[71] The telecommunications bill did not grant any significant new powers to the Cabinet and so did not arouse the same concerns. Related to this issue is the extent of the regulation-making power in a bill. The use of regulations to set out the real substance of a programme is becoming more common, and Members are particularly sensitive to the loss of parliamentary control that results from this.[72] As yet no really effective procedure for the scrutiny of the substance of delegated legislation by the House has been put in place.[73]

Of what significance is it that the Opposition is quick to recognize new executive and regulation-making powers? It did not stop the government from introducing the anti-inflation and pipeline bills with their extensive delegation of authority to the executive and administrative agencies. Neither did it prevent their passage with these provisions substantially intact. This situation is perhaps an inevitable consequence of the government controlling the majority of the seats in the House. This is not to say that criticism of such measures has no effect on legislative draftsmen. The government will always want to avoid unnecessary criticism in the House and ensure quick passage of its legislative programme, and this will act as a brake on delegation of jurisdiction to the executive. As was pointed out earlier this process of criticism and scrutiny of government policy by the Opposition, combined with a recognition of the government's right to govern, is the essence of parliamentary democracy.

Another matter consistently discussed during debates on legislation concerning administrative agencies is the relationship these agencies will have with the House. That Members of Parliament should be concerned with the aspects of the legislation with which they themselves will be dealing is not surprising. Accordingly one finds frequent references to the extent to which the agency must report to the House, the relationship it will have with House committees, and the requirements for tabling in the House of documents produced by the agency.[74] These are all traditional links between the House and administrative agencies. The concern with communications and information perhaps reflects an awareness on the part of Members that without basic data on the work of the agency they will be unable to subject it to the type of scrutiny that will keep it accountable to Parliament.[75]

Also of interest to Members of the House are the provisions for appeals and for the protection of the rights of individuals subject to the jurisdiction of the administrative agency. One aspect of this is a concern that free access to the courts be maintained as one method of protecting the citizen and keeping the agency accountable. Questions of standing, scope of appeals, delay, standardization of procedures, the right to a hearing and other similar matters were raised in connection with all three bills examined.[76] In the case of the anti-inflation programme, amendments to the appeal structure were brought in following repeated criticism by the Opposition.[77] Of course this may have resulted as much from administrative necessity as from the Opposition's actions, but it is interesting that Members of Parliament took such an interest in what might seem to be rather technical and mundane matters. In the case of the pipeline legislation the pressure of the Opposition seems to have been largely responsible for the introduction in committee of government amendments that expanded access to the courts.[78] The attempt to obtain standardized procedures for appeals in telecommunications matters was less successful.[79]

Finally and not surprisingly, one issue which receives a great deal of attention during debate is the substance of the policy being implemented. For example, during the discussion of the anti-inflation legislation, a great deal of time was spent on the desirability of a system of controls on wages and prices. This is mentioned here to point out that to a large extent the amount of debate on a measure dealing with an administrative agency depends on the controversy surrounding the underlying policy. The anti-inflation programme was highly visible and provoked long debate. As a result, agencies set up to administer the programme received prolonged examination. On the other hand the transfer of telecommunications regulation was not politically important and so the policy and agencies involved received little attention. This phenomenon is an inevitable characteristic of the political process, and it means that the House cannot be counted on as a consistent polisher of legislation dealing with administrative agencies.

Certain agencies, such as the NPA, which may be of considerable significance in the future, will not receive the necessary scrutiny at their creation simply because at that time the issues they deal with are not highly political.

One or two issues seemed to be consistently overlooked during House of Commons debates. One of these was whether it was appropriate to use an administrative agency in the first place, and if so how the agency would fit in with the rest of the government structure. An exception to this general observation arose with the pipeline legislation, for the entirely new structures created by that Act were the subject of comment.[80] But in relation to the telecommunications bill, where a rationalization of the system was the very substance of the measure, there was almost no debate on this point. This could of course reflect the general agreement with government proposals. A brief comment was made on whether the government or the Food Prices Review Board should have the power to take action over prices,[81] but aside from this instance no attention was paid to the suitability of the use of administrative agencies to fight inflation. This occurred in the face of a seemingly endless series of boards, tribunals and commissions.

It was noted earlier that the prime responsibility for the orderly structuring of the public sector must rest with the Cabinet.[82] Not only is this partly a matter of executive prerogative; the creation of new agencies often occurs beyond the control of the House of Commons. This was particularly true in the anti-inflation example, for many of these agencies were simply set up by Order in Council.[83] This means that the House's control on the overall system is incomplete at best, which in turn means that planning for, and supervision of, the structuring of the public sector must take place in other centres of responsibility.

In marked contrast to the concern shown over the grant of power to the executive, and the relationship of the House to the administrative agency being set up, is the lack of discussion about the relationship between the new agency and the Cabinet. This is an important matter for it decides both the degree of independence the agency will have, and also the extent to which the Minister will be accountable in the House for the actions of the agency. There was the occasional comment about Cabinet appeals, about the need for independence of an agency, or about the undesirability of setting up bodies that are not accountable to elected officials. What was lacking was any systematic debate or awareness of the dilemma of independence versus accountability. In this regard there was no sensitivity to the role to be played by the new agency. Was it to be engaged in quasi-judicial adjudications requiring a degree of independence, as was the Anti-Inflation Appeal Tribunal? Or was it to be so concerned with the formation of policy that effective control should be retained by the Cabinet, as could be argued for the AIB or the CRTC? This gap in the

debates reflects a basic absence of any coming to grips with the nature of the administrative agency and its place in a parliamentary democracy.

A final matter which did not receive a great deal of attention in the House was the scope of discretionary powers granted to agencies. Related to this is the existence and detail of any criteria or guidelines given for the exercise of that discretion. Under the *Anti-Inflation Act* both the Administrator and the AIB were given significant discretionary powers. For example, the AIB could deal with price changes, which, "in its opinion", violated the guidelines "in fact or in spirit". The Administrator had, *inter alia*, the power to decide whether excess revenues should be returned to the market-place or whether it was sufficient that their generation in the future be prohibited.[84] These discretionary powers were to be exercised without any criteria being set down in the statute, and without any provision being made for their scrutiny in the House. Similar, though less sweeping examples, could be drawn from the pipeline legislation. While the debate ranged over the extent of the powers being given to the executive, little mention was made of the extensive discretionary powers being given to these administrative agencies.

As mentioned earlier, the second reading stage of a bill is supposed to be directed at the principle of the legislation.[85] In committee detailed attention is to be paid to the bill on a clause-by-clause basis. This might lead one to believe that greater attention would be paid to details such as appeal procedures, regulations and relations to the other branches of government in committee than in the House itself. In fact this was not so in the three cases studied. A surprising amount of time was spent on second reading discussing matters of "administrative law" such as those just mentioned. A good part of this debate arose from a handful of Members of Parliament who seemed to take a special interest in this subject. On the other hand proceedings in committee were much less concerned with such matters than one would expect. What mention was made of these issues in committee largely repeated the arguments that had been made in the House. There was nothing approaching a true, detailed "clause by clause" examination of the bills with a concerted attempt to improve the legislation. This may reflect a lack of expertise on the part of the members of the particular committees involved, but it could also result from a lack of interest on the part of Members in any proceedings that were unlikely to catch the attention of the press, and therefore the attention of the electorate. Whatever the reason, committee time could have been used more effectively to iron out the problems in the bills, to save time in the House, and to better define the discretionary powers, procedures and relations of the agencies.

In summary, the legislative process as reflected in the three examples discussed seemed to be fairly effective at examining the broader policies set down in a statute for the agency to apply, the power granted to the

executive, the delegation of regulation-making power and the general procedural aspects of the legislation. Not as effective was examination of the place of the new agency in the public sector, the relationship of the agency to the executive, and the granting of discretionary powers in the bill. During the legislative process the debates on second reading contribute more to this process than might be expected, while proceedings in committee have the potential of being more useful than they are at present.

Researchers for the Lambert Commission also examined the debates on selected bills dealing with administrative agencies in order to identify the issues raised in the House.[86] Chosen for this purpose were the bills that created the CRTC, the CTC and the NEB. On the creation of the CRTC it was found that Members were particularly interested in the generality of the objectives the agency was to pursue, and the resulting scope for interpretation which would fall on the regulator.[87] The new directive and appeal powers in the Cabinet were noticed, especially in the context of how they would infringe on the powers of the CRTC and affect the accountability of the agency and the Cabinet to the House. Members were also concerned about the CRTC's effect on parliamentary supervision of the CBC.

When the CTC was created, the Lambert study found, there was little detailed debate on the accountability or independence of the new agency. In committee there was a successful attempt to change the overall policy goals from providing an "economic and efficient" transportation system to providing an "economic, efficient and adequate" system. But Members did not address either the vagueness or generality of this mandate, nor did they attempt to provide guidelines or standards to resolve the conflict that now existed between the three stated objectives.[88] Discussion was also missing on a related matter: How the CTC was to "harmonize and coordinate" the various modes of transport under its jurisdiction. As to the relationship that would exist between the CTC and Parliament, there was only one extended speech (by Mr. Ged Baldwin), which dealt fully with the problem and proposed changes to improve accountability.

The NEB differs to some extent from the CTC and the CRTC in that its role is split between being an adviser to the government on energy policy and a regulator of the industry. While this meant that the Minister was largely responsible for the work of the agency so that problems of accountability to Parliament did not loom as large, this just caused Members to argue that the Board was not independent enough and that the government had conferred too much power on itself. Also along these lines were complaints about the power of the Cabinet to proclaim the Act in force and to control the release of Board studies. No debate, however, was directed at possible conflicts between the Board's advisory and regulatory roles.

From their analysis of these three debates the Lambert researchers came to some general conclusions, most of which coincide with the results of research done for this Study Paper. First of all it was found that there was little cogent discussion of the accountability relationship between the new agencies and either the Cabinet or Parliament. The present study observed the failure to come to grips with the relationship of agencies with the Cabinet, and especially the absence of any meaningful discussion on the independence of the agency from the government. The present study did observe however, contrary to the Lambert study, considerable interest among Members in the relationship that would exist between agencies and the House. This was expressed in terms of reports to Parliament, the relationship with House committees, and the tabling of agency documents. It could be argued that these are not sufficient means of ensuring accountability, but they are the ones that have traditionally been used in Canada, and they were discussed with some regularity.

The second and related conclusion drawn in the Lambert study was that Members were more interested in the substance or output of measures than in the processes involved. Process only became of interest when "improper" decisions were made, in which case processes would be followed back to determine the causes. The present study also concluded that the amount of discussion a bill received was directly related to the height of its political profile, and that most debate centred on the substance of the matter. It did, however, find a surprising amount of interest in process issues such as appeal procedures.

A common observation of the Lambert study and of this paper was the concern voiced by Members about the vesting of power in the executive branch of government. Just as this paper noted a lack of interest in the discretionary powers granted to agencies, so the Lambert study concluded that while Members objected to more power going to the Cabinet they did not mind it being given to an independent agency. Related to this was a general comment that while there was much complaining about executive power and parliamentary accountability, there were few concrete alternatives forthcoming from Members.

Undoubtedly each debate in the House of Commons will have its own character. Issues raised one day may be forgotten the next, and similar issues in different bills will receive different degrees of attention because of the relative political heat generated by the proposed measures. These factors must make one cautious about drawing general conclusions concerning what is or is not discussed in the House. While certain issues do seem to be perennial favourites, the general inconsistency of debates, especially on matters of process and procedure, must make one wary of reliance on the House to consistently iron out problems of "administrative law" in new bills. This leads to the conclusion that other mechanisms must be in place to ensure that this is done on a regular basis. Strengthening

this view is the observation that debate on these more technical issues, while common, is always at the initiative of two or three specific Members, and is not a matter of general interest in the House. In the end, though, one must not underestimate the ability and willingness of Members to discuss these issues, and press for and obtain amendments, when they are raised on the floor of the House.

4. Oral and Written Questions

One of the best known and most highly visible parts of the agenda of the House is the daily Question Period. During these forty-five minutes back-benchers have the opportunity to ask Ministers of the Crown questions on any matter within their administrative responsibility. By convention the Speaker gives some priority to the questions of Opposition Members, although government back-benchers can and do ask questions of the Ministers. Less well known than the oral Question Period is the process whereby written questions are put on the *Order Paper* and are later answered in writing by the appropriate Cabinet Member.[89]

Related to the right to ask questions and worthy of brief mention here is the provision for Notices of Motion for the Production of Papers under Standing Order 48. This is another method whereby the individual Member can acquire information about the government. Rather than asking for an answer to a particular problem, these Notices of Motion require the production of an entire document. It would then be up to the Members to interpret the contents of the documents themselves. Papers requested through such a motion may relate to an administrative agency.[90] The government need not produce them and frequently does not on the basis of cost or confidentiality.

Under the rules of the House oral questions are to be asked only on matters of urgency — all others should be put on the *Order Paper*. Questions must be short, without a long preamble, and should be designed to elicit a response and not to provoke debate. There are many restrictions on what may and may not be the subject matter of a question, although the rules are rather loosely applied.[91] Of relevance to this Study Paper are the restrictions on questions dealing with matters for which the Minister is not responsible, or dealing with matters that are *sub judice*. The former is of importance because the Minister is generally not responsible for the decisions or actions of an administrative agency that has been accorded a degree of independence by Parliament. The latter raises the issue of whether it is proper to ask questions about matters before administrative agencies that have been given the powers of "courts of record".[92] If both

these rules apply in the way suggested, they would represent a significant restriction on the usefulness of the Question Period as a means of obtaining information about administrative agencies.

Most statutes setting up an administrative agency designate a Minister through whom the agency reports to the House. These Ministers are sometimes referred to as "speaking for" the agency. This does not, however, mean that the Minister is responsible for the inner workings or decisions of the agency in the way that the Minister is responsible for a department.[93] The designation is primarily for purposes of communication, and there is no ministerial responsibility unless the Minister has a real degree of control over the agency. Furthermore, the Minister can only realistically be expected to have a very general knowledge of the work of the agency. This makes the oral Question Period an imperfect tool for obtaining information about the intentions, policies and workings of administrative agencies, although written questions have more potential. As was pointed out in Chapter Two, one reason for the creation of administrative agencies was to put the function performed at arm's length from the political process. An inevitable consequence of granting them a degree of independence is that they become less accountable through traditional procedures such as Question Period.

The application of the *sub judice* convention (which covers all debate and not just questions) to administrative agencies is unclear. Certainly there are occasions when the Minister will refuse to answer a question on the grounds that the agency is a quasi-judicial independent body and should not be the subject of political comment, pressure or control.[94] On the other hand Ministers are not reluctant to discuss decisions or cases before an agency where they feel they have the necessary information, and that it would be to the government's advantage to do so.[95] In 1977 the Special Committee on Rights and Immunities of Members looked into the scope of the *sub judice* convention. The Committee took the approach that this convention tended to limit the right to free speech of Members, and accordingly should be restricted as much as possible. It found that the convention had been consistently applied in criminal matters, but perhaps less so in civil ones, and that in any event the convention ceased when judgment was rendered. In the end the Committee recommended that Members exercise restraint in asking such questions, with final resolution of any dispute being at the discretion of the Speaker.

As to the application of the convention to administrative agencies, the Committee concluded that this only occurred if the agency was a court of record. In 1947 the Speaker invoked the rule when a question was asked about a rate application before the Board of Transport Commissioners, and a similar situation arose again four years later.[96] On occasion heads of administrative agencies have invoked the convention in refusing to answer questions put to them in House committees.[97] Overall its application has

been inconsistent, with the answering or non-answering of questions being more dependent on political considerations than on the *sub judice* rule.

The right of a Member to ask questions of the Cabinet is not complemented by a duty of the Minister to reply. Furthermore, the Minister need give no reason for his refusal to answer. In fact a fair number of oral and written questions are not answered on grounds of public interest, because of the need for secrecy in order to preserve security or to promote relations with other governments, and because of the great expense that would be incurred in gathering the information requested.[98] The check on abuse of the right to refuse to answer is the criticism that the overly secretive Minister would receive in the House and from the press.

The right to ask questions, especially oral questions, is an important opportunity for Opposition Members to set the topic that will take up the time of the House and to criticize government policy. Since the time allowed is rather limited the matters discussed are those perceived by Members to be the most urgent and the most important issues of the day. In order to assess the extent to which administrative agencies are the subject of questions in the House an examination was made of the questions asked concerning three of them: the CRTC, the IAB and the WVAB.[99] The CRTC is taken as being representative of a large industry regulator in a fairly high profile policy area. The IAB is a tribunal of a more judicial nature, with a lesser impact on overall immigration policy than the CRTC has on broadcasting policy. The WVAB is less visible than the other two, but is representative of a granting agency that can have a significant effect on the individuals who come before it.

About one hundred and fifty questions were asked on the broad policy areas of concern to the CRTC, such as children's advertising and programming, television service in a particular community, multicultural and bicultural service, pay television, federal-provincial relations, and deletion of commercials to name but a few. In most cases questions were directed at the substantive aspects of the policy in question, particularly the government's policy on the matter. While the CRTC was involved as the regulator in the area, questions were directed more at the government than at the Commission itself. As a result the answers provided more information about the government's policy on the subject matter of the question than about the work of the CRTC.

The Minister of Communications often expressed a willingness to convey information and questions to the CRTC.[100] Unfortunately this seems to be a one-way street, as there is no mechanism to convey responses from the Commission back to the House. Members frequently asked what was the government's position on a particular decision of the CRTC. The response of the Minister to such questions was not always consistent. Generally the Minister was reluctant to discuss cases presently

before the Commission, but more willing to discuss the resulting decision when it had been made.[101] This was particularly so when the decision was subject to review by the Governor in Council. The Minister did, however, on occasion attempt to explain or undertake to look into a decision of the CRTC.[102] Also, Members of the House on occasion attempted to stimulate the government to use the CRTC to perform a particular task.[103]

Oral questions relating to the IAB are of a different type than those concerning the CRTC. Because the IAB is primarily involved with processing individual appeals there are few questions directed to broader questions of immigration policy. Of the approximately fifty questions asked, a number were inquiries about the appeals, deportation or the status of individual immigrants. Some of these questions arose because the matter had received some attention in the press, but many seemed to result from a call for assistance from a constituent. The Minister would generally answer these questions if a final decision had been made, but would limit himself to an explanation of the background and current status of the case if it was before the IAB or the courts. While there would therefore appear to have been loose compliance with the *sub judice* convention, the convention was not referred to by name and does not appear to have unduly restricted the questioning. This may only reflect restraint on the part of the questioners.

For some time the IAB experienced a serious backlog of cases. Several questions were directed at this problem.[104] However, besides this series of questions little interest was shown in the structure, procedures or work of the Board.

While questions on the IAB were infrequent, questions on the WVAB were virtually non-existent. This undoubtedly reflects the uncontroversial nature of their work. However, questions were not even asked on the status of individual cases as was the case with immigration appeals. What attention was addressed to this general topic related primarily to the level and generosity of the veterans' allowances, and little interest was shown in the structure and procedures of the Board.

Written questions, as has been noted, are primarily directed at less urgent matters that require detailed, technical or statistical answers.[105] Since the Minister cannot be expected to have this type of information at his fingertips, and since it is not suited to oral replies, the questions are put on the *Order Paper* for later reply. Responses are tabled in the House after questions have been researched by the Minister's staff. Written questions are therefore a potentially useful source of information on administrative agencies, even though as with oral questions there is no obligation to reply, and replies often take some time.

Questions placed on the *Order Paper* for written replies which touched the jurisdiction of the CRTC fell into several distinct categories. A number

of questions dealt with the provision of broadcasting service to particular locations.[106] Some, in effect, inquired after the existing state of the law.[107] This is information that would presumably be available in the regulations but which Members might not be able to extract themselves due to a lack of resources. Thirdly, there were questions on the consequence or status of particular rulings by the CRTC.[108] Finally, several questions about the staffing and expenditures of the Commission were put on the *Order Paper*.

As with oral questions, the written questions relating to the CRTC were often not directed at the Commission itself. The real targets in these cases were the government or the CBC, with the CRTC being involved only peripherally. Several questions, however, were asked relating to the policy of the CRTC on various issues.[109] Generally no questions were asked which anticipated a decision by the CRTC on a particular application. It is likely that answers to such questions would have been refused. However, on one occasion an attempt was made in an answer to explain a previous decision of the CRTC.[110] Also asked were questions on the ability of the CRTC to deal with certain types of applications.[111] Related to these questions were ones asking for information on the disposition of particular applications and the status of particular licences.[112]

Written questions on the IAB were occasionally directed at the status of particular individuals. In addition some statistical data were sought on the number of appeals heard, the type of immigrant that generated the appeals, the disposition of appeals, and the number of certificates issued to the Board declaring an immigrant to be a risk to national security. A great deal of interest was also shown in staffing, including the appointment of new Board members, their qualifications and pay, as well as the number and remuneration of support staff working for the Board. No questions were asked as to the general policies followed by the Board, although the Board would probably reply that the reasons issued for its decisions must speak for themselves. No statistical data were requested on the way the Board exercised the discretionary powers granted it under the Act.

As might be expected very few written questions were directed at the WVAB. Again some interest was shown in the membership of the Board and the members' remuneration; there were also questions about certain expenditures of the Board, its staffing, and about the total value of allowances paid in each province. The financial questions were accompanied by requests for statistical data on allowances paid and backlog of cases before the Board. In another category were questions as to eligibility for allowances of persons in certain hypothetical situations.[113] War veterans allowances are largely discretionary in nature, but no questions were asked about how this discretion was exercised or about the criteria applied by the Board.

The provisions in the Standing Orders for asking questions and for requiring the production of papers have the potential of fulfilling four

functions. First of all, if properly used they could be important sources of information on administrative agencies. This is especially true of written questions which indirectly allow the individual Member to use the resources of the government to sift through and analyse raw data. Secondly, these procedures can be used to criticize the government and its policy towards a particular agency and its decisions. Thirdly, they can serve to keep agencies informed of the concerns of Members of Parliament. Most of the agency chairmen interviewed indicated that they had some regular process of scanning Hansard for questions and debate on their agency. This assists them in keeping in touch with the public they serve and with the range of policies being advocated by various groups in the country. Finally, questions and the production of papers are important tools in maintaining the accountability of administrative agencies. This is particularly true of the oral Question Period, whose value for this purpose has now been increased by the televising of House business.

Overall the procedures under discussion have not lived up to their potential vis-à-vis administrative agencies, and there are several reasons for this. One is that any contact with the agencies through these procedures must be second-hand, for the agencies themselves cannot be queried in the House. All communications must be through the Minister. Furthermore, the interest of Opposition Parties in replacing the government means that any questions, even if they relate to an administrative agency, are primarily directed at the government. Any involvement of the agency itself is peripheral. Discussion therefore tends to centre on the attitude of the government towards the policy being applied by the agency, rather than on the agency policy *per se*. In the end the whole process tells one more about the House-government relationship than about the House-agency relationship. All these factors tend to make the question procedure a rather imperfect point of contact between the House and administrative agencies.

But despite these shortcomings, the right to ask questions is a valuable one. Unfortunately it has not always been fully exploited. The emphasis on criticizing the government has meant that questions are often directed towards revealing potentially embarrassing information rather than information of a more substantive nature. This accounts for the seemingly endless questions about minute expenditures, reasons for particular trips, number of employees, levels of pay of commissioners, names of consultants and lawyers employed by a particular agency in a particular constituency, and motives of Cabinet Members. In none of the examples studied was a consistent and organized attempt made by a Member through a series of questions to obtain information about the policies applied by an agency. Also lacking was any inquiry into the criteria used to exercise a discretionary power given by statute, for example, the discretion granted to the IAB under section 15 of the *Immigration Act*. Most questions seemed to arise from a concern about a particular decision of an agency or

an aspect of its operations that had somehow come to the attention of the Member. Research done for the Lambert Commission confirms that the questions asked lean heavily towards individual cases and operational matters, rather than towards accountability or policy issues.[114] There was therefore scant attention paid to the broader aspects of the work of administrative agencies. The right to ask questions, especially oral questions, has significant undeveloped potential as a means of obtaining information about administrative agencies.

The requirements of the Standing Orders relating to matters *sub judice* and to matters not under the administrative jurisdiction of the Minister were not a significant limitation on the value of the question process. Members did seem to exercise some restraint in bringing up matters actually before an agency. Where such questions were asked the Minister was generally willing to provide some background to the case and its present status, while avoiding anticipation of the decision to be made. Ministers also were generally willing to answer questions about matters concerning agencies for which they were not strictly responsible. When they did not have the information readily available there was no reluctance to take the question to the agency itself. It is of importance that there be no interference with the decision making of quasi-judicial tribunals. In the questions studied this requirement seemed to be met without unduly restricting the right of Members to inquire about the workings of the government.

5. Miscellaneous Debates

In addition to debates on legislation and questions asked in the House there are a number of other types of business which have scheduled time in the House of Commons. Some of these, such as the debate on the Speech from the Throne and the Budget Speech, are directed so much towards the policy of the government that administrative agencies are seldom mentioned at all, and then only in passing. Some others such as allotted days, motions on matters of urgent and pressing necessity under Standing Order 43, motions to adjourn under Standing Order 26, and daily adjournment debates can be used to raise and discuss matters relating to agencies.

Allotted days, also known as Supply Days or Opposition Days, are a fairly recent procedure in the House. Prior to 1968 the government Estimates were debated in the Committee of Supply which was a Committee of the Whole. In that year changes were made which resulted in the Estimates being referred to the various standing committees. In order to

preserve the right of "grievance before supply" the Opposition Parties were given twenty-five days a year on which they could decide the topic to be debated. No more than six of these debates can be on motions of "no-confidence". The allotted days therefore represent an important opportunity for the Opposition to raise a topic of concern to them, and such a topic could of course concern the procedures, jurisdiction or work of an administrative agency.

During the 30th Parliament there were about one hundred such motions debated. Few, however, concerned administrative agencies, for the Opposition naturally regards these days as a prime opportunity to attack the government, and topics chosen reflect the government policies that are receiving the most attention at the time. A number were also used to debate matters of Supply. There were two debates on the anti-inflation programme, one of which supported the creation of a Fair Prices Commission, but in both cases the debate centred on the programme itself and not on the machinery that had been set up to administer it.[115] One of the motions raised the topic of the creation of new Crown corporations and administrative agencies in such a way that their creation was not subject to the scrutiny of the House.[116] This was allegedly being done through the use of One Dollar Votes in the Estimates which would provide for the setting up of the agency or corporation in question. Finally, one motion was debated which raised the problem of increased use of statutory instruments and regulations, as opposed to putting more detail in statutes.[117] Because certain administrative agencies have regulation-making powers this debate could be said to apply to them.

Debate on allotted days cannot be said to have had any significant impact on administrative agencies. Their significance is more in their potential as a point of contact between the House and agencies. The nature of the process is such that only the most serious and highly visible issues of the day will be the subject of these motions. They cannot therefore be seen as a method of keeping agencies informed on a routine basis of the concerns of the House; rather, they are a type of "safety-valve" to be used only when the activities of an agency stray so far from the expected that a large portion of the public becomes concerned with it. This in itself is valuable, but it does not present a solution to the problem of proper contacts between the House and agencies on a day-to-day basis.

Standing Order 43 provides that a Member may present a motion on a matter of urgent and pressing necessity with the unanimous consent of the House.[118] If there is unanimous consent then the motion may be debated, but if the consent is forthcoming it usually means that the House is in favour of the motion so that it passes with little or no debate. Motions under this Standing Order are presented at the beginning of each day's business, and the Speaker immediately asks if there is the required consent. Since there almost never is, the rule has come to be used by

Opposition Members as a means of mentioning matters in the House that are potentially embarrassing to the government.

Standing Order 26 provides for a motion to adjourn the House to discuss a "specific and important matter requiring urgent consideration".[119] The rules give the Speaker considerable discretion in deciding whether to allow debate to take place on such a motion. In deciding whether the motion is in order the Speaker considers whether the matter is truly urgent, whether the public interest calls for debate and whether there is any other opportunity for debate on the issue. If the motion is ruled in order the mover requires the consent of the House to proceed. Motions under Standing Order 26 are not unheard of, but they are not common.

The use of Standing Orders 43 and 26 as they relate to administrative agencies can be illustrated by the following example. On Friday, March 30, 1973 the CTC handed down a decision that granted Bell Canada certain rate increases. This caught the attention of some Members, and the following Monday they raised the matter in the House. The first attempt to do so was at the beginning of the sitting through Standing Order 43.[120] This attempt having failed, the House moved on to receive answers to questions on the *Order Paper*. At the conclusion of this item of business the Opposition tried again, this time by invoking Standing Order 26.[121] The Speaker deferred making a ruling on the motion until later in the day, and the oral Question Period began when several questions were put on this issue.[122] After the discussion of some government business the Speaker gave a favourable ruling on the motion under Standing Order 26.[123] As a result of this ruling the House spent three hours that evening debating the decision of the CTC.[124] This debate considered not only the rate increase itself, but the ability of the CTC to protect the public interest, and the power of the Cabinet to reverse the decision. During this discussion Members turned their attention to the problem of protecting the independence of administrative agencies while keeping them accountable to the House, and noted the lack of any effective mechanism in Parliament to review the work of agencies on a continuous basis. Overall the debate provided a good opportunity to reflect on the workings of the CTC.

The debate under Standing Order 26 did not end the matter. In the days that followed there were more motions under Standing Order 43, and more oral questions. On April 6, the Minister of Communications announced during the time set aside for that purpose that the government had decided to suspend the decision pending further investigation. As provided by the rules each Opposition Party was given an opportunity to react to this statement.[125] The matter ended when the government subsequently announced it would reverse the decision of the CTC.[126]

This example demonstrates how the two Standing Orders can be used by Members to debate and draw attention to federal administrative agencies. While the rules do not enable the House to take votes that would

compel the agency in question to act in a particular way, they can prod the executive to do so. As well the debates inform the agency of the views of Members and help it keep in touch with public opinion. They are therefore one more part of the overall mechanism by which agencies retain an element of contact with, and a degree of accountability to Parliament.

The final type of parliamentary business to be noted here is the thrice weekly adjournment debate.[127] On Monday, Tuesday and Thursday at 10:00 p.m. there is a thirty-minute period during which a Member can bring up any matter for debate. Three topics are considered each night at what has come to be known as the "late show". Any Member who gives the Speaker proper notice is given seven minutes to make his point, after which the government has three minutes to reply. No votes are taken on the issues discussed. This procedure could of course be used to raise an issue related to administrative agencies. For example, if the Opposition had been unsuccessful in its motion under Standing Order 26 on the Bell Canada rate increase it could have given notice to the Speaker of its intention to raise the matter "on the adjournment of the House".

6. Conclusion

In conclusion, the varied procedures just noted all provide Members, and especially those in Opposition, with the opportunity to debate or raise matters relating to administrative agencies. They all suffer from the same defect, which is that votes on binding resolutions of the House do not result from them. This is consistent with the government's prerogative to control the business of the House. Yet despite this shortcoming, which is shared by Question Period and the allotted days procedure, these parliamentary devices are all important ways through which the House exercises its supervisory function over the public sector. Because of their extraordinary nature, though, they cannot be seen as a viable method of providing continuous scrutiny of administrative agencies by the House of Commons.

B. Contacts with the Committees of the House

1. The Committee System

The House of Commons has always made use of committees. However, since the procedural reforms of the late 1960's, which substantially reduced the use of the Committee of the Whole, the role played by the

standing committees has increased in importance.[128] This shift of work from the House to committees has been opposed by some Members who are of the view that it detracts from the role of the House as the centre of debate of the nation's business.[129] The increased delegation of work to committees, it is argued, will result in a less responsible form of government and consensus politics. This support of debate on the floor of the House is balanced by the opinion that ". . . a strong attachment to the sacred notion that parliamentary business should be conducted as much as possible on the floor of the House . . . can only contribute to the 'decline of Parliament' so often bemoaned by members."[130]

At present the committees do primarily three types of work. First of all most government bills are referred to a committee after second reading for clause by clause study. The performance of this function by the committees in relation to administrative agencies was examined earlier in this chapter during discussion of the legislative process.[131] Secondly, the committees are actively involved in the government financial process. Most of the Estimates are now referred to committees for examination. Witnesses, such as heads of administrative agencies, appear before the committees to explain and justify the various requests for funds. Furthermore, the Public Accounts Committee is actively involved at the other end of the financial process, when the Auditor General reports on the way the government has spent the money granted to it. The role of the House of Commons committees in the financial process is examined later in this chapter.[132] Thirdly, committees are from time to time involved in general inquiries into substantive issues of policy arising from White Papers or general referrals from the House. Such an inquiry could easily relate to a particular administrative agency, or to administrative agencies generally. As will be seen later,[133] committees have no general mandate over a particular agency, but in practice all matters dealing with a particular agency are dealt with by one committee. Table I (p. 52) shows the committees and their related agencies.

(a) *Structure*

The House recognizes three types of committees. Special committees are those which are set up to perform some particular task, and cease to exist at the end of the session during which they are created. Standing committees exist for the life of a parliament, and are used to conduct the routine and ongoing business of the House. There are at present twenty standing committees, most with a maximum membership of twenty.[134] Joint committees consist of Members of the House and the Senate, and may be standing or special. The most important of these is the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. The work of this committee as it relates to administrative agencies will be discussed in detail later in this chapter.[135]

TABLE I
PARLIAMENTARY COMMITTEES AS RELATED TO ADMINISTRATIVE AGENCIES

AGENCIES	STANDING COMMITTEE
Anti-dumping Tribunal	Finance, Trade and Economic Affairs
Atomic Energy Control Board	National Resources and Public Works
Canada Council	Broadcasting, Films and Assistance to the Arts
Canada Employment and Immigration Commission	Labour, Manpower and Immigration
Canada Labour Relations Board	Labour, Manpower and Immigration
Canadian Film Development Corporation	Broadcasting, Films and Assistance to the Arts
Canadian Human Rights Commission	Miscellaneous Estimates
Canadian Pension Commission	Veterans Affairs
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	Broadcasting, Films and Assistance to the Arts
Canadian Transport Commission	Transportation and Communications
Economic Council of Canada	Finance, Trade and Economic Affairs
Immigration Appeal Board	Labour, Manpower and Immigration
International Development Research Centre	External Affairs and National Defence
Law Reform Commission of Canada	Justice and Legal Affairs
Medical Research Council of Canada	Health, Welfare and Social Affairs
National Energy Board	National Resources and Public Works
Public Service Staff Relations Board	Miscellaneous Estimates
Restrictive Trade Practices Commission	Miscellaneous Estimates
Science Council of Canada	Miscellaneous Estimates
Social Sciences and Humanities Research Council of Canada	Miscellaneous Estimates
Tax Review Board	Justice and Legal Affairs
War Veterans Allowance Board Canada	Veterans Affairs

From another perspective, the committees can be divided into two types: those which are functional and those which are topical. Functional committees perform a single function over a wide range of topics. Examples are the Public Accounts Committee, which reviews the accounts of all departments, and the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, which has jurisdiction over all statutory instruments regardless of their subject matter. Most of the committees are topical. They perform a number of functions relating to a single area of government, for example, debate on legislation, review of the Estimates and inquiries into policy matters. To illustrate, the Agriculture Committee performs these functions in relation to agriculture, the Northern Pipeline Committee in relation to the pipeline, and so on. The relevance of the distinction between functional and topical committees will be seen later.[136]

The committees of the Commons communicate with the House through reports. The Standing Orders provide that committees may report "from time to time".[137] In general committees will report each time they have finished discussing a matter that was referred to them. Reports of committees are usually very brief. A report on a bill referred to committee is usually little more than a list of the wording changes recommended by the committee. Reports on the Estimates are equally brief, usually amounting to little more than a general statement of concurrence. In fact there often is no report at all on Estimates, because Standing Order 58(14) provides that they are deemed to be reported on May 31, and many committees do not meet this deadline. On occasion, however, a standing committee will be asked to conduct a general inquiry into a specific matter and a more detailed, analytical report will result.

A committee only issues one report on any matter; there are no dissenting or minority reports. Any opposition to the recommendations of the committee must be recorded in the minutes of its meetings. This rule has been criticized as tending to hide diversity of opinions and as tending to obscure the opinions of Opposition Members. On the other hand there is the real fear that allowing minority reports would result in there being a "government" and "Opposition" report on every issue. There would no longer be any incentive for the committee to reach a consensus, and the committees would become considerably less useful.

There is no provision in the Standing Orders that provides for automatic debate of committee reports. While there will usually be debate on any report on a bill, and a vote on any proposed amendments, there is seldom any debate on substantive reports making policy recommendations. A considerable reduction in the impact of the report results, and there is a corresponding reduction in the incentive for committees to produce such reports. As a result there have been frequent suggestions that provision be made for the automatic debate of at least some committee reports, perhaps by setting aside a special committee time in the House.

The status of a committee report that has been concurred with by the House is unclear. Concurrence in housekeeping reports, such as those requesting permission to travel or to retain consultants, are generally treated as orders of the House. But concurrence on substantive reports is regarded as a mere expression of opinion, and the government may ignore the recommendations contained in them if it wishes. Giving reports the force of law would probably reduce the independence of the committees, for it would mean the government would not allow any recommendations to be made which were contrary to its policy. There might also be a reluctance to refer substantive issues to committees in the first place. The result would be a reduction in the ability of the back-benchers to play a role in policy formation. While it may not be desirable to give reports the force of law, the government should be forced to respond to every committee report and give its position on the recommendations in it.

In addition to the controversy over the extent to which use should be made of committees, there has also been considerable discussion on possible reform of the committee system. This has arisen from a perception that the committees are not now able to properly perform the tasks assigned to them. The problems being experienced by committees may stem from the fact that the procedural changes that increased their workload were primarily brought about to streamline proceedings in the House. Little consideration was given to the effect these changes would have on the committees themselves.[138] The discussion on the reform of the committee system revolves around the following issues: their mandate, their membership, their chairmen, and their staffing.[139]

(b) *Mandate*

Despite the generality of their names the topical committees have no broad mandate over their subject areas. The Agriculture Committee, for example, may not investigate, debate or recommend on anything to do with agriculture on its own initiative. Committees can deal only with those things which are specifically referred to them by the House; if nothing is referred they are inactive. No committee has jurisdiction over a particular bill or part of the Estimates until there is a motion in the House to refer the matter to them. No committee can conduct an investigation or attempt to develop policy on any topic without the permission of the House.

There are a few exceptions to this general rule. Under the Standing Orders the public accounts and all the Auditor General's reports are automatically referred to the Public Accounts Committee, and certain relevant documents stand permanently referred to the Committee on Northern Pipelines.[140] A few statutes also refer matters to the committees automatically, the most notable example being the *Statutory Instruments Act*.[141]

The lack of any general mandate has reduced the usefulness of the work of committees and has led to disputes over the proper scope of their deliberations. It means, first of all, that committees are at the mercy of the government's majority in the House. If the government for any reason does not want a committee to discuss or investigate a particular topic it can prevent it from doing so by simply refusing to send the matter to the committee. The rules also prevent committees from displaying any initiative in their policy areas. Ideally committees should develop a degree of expertise and be able to follow up on matters that arise during their proceedings and seem in need of investigation. If they had a general mandate they could begin discussions leading towards the creation of policy, thereby increasing Members' input into the policy process by involving them at an earlier stage. Committees could also perform their supervisory role in a more cohesive and integrated way if their general mandate included scrutiny of particular departments, Crown corporations, and administrative agencies.

While the granting of a general mandate to House committees would increase their vigor and independence, there is not unanimity on whether this would be a good thing. As has already been noted, there is opposition to strengthening committees at the expense of the House. If they were allowed to act on their own initiative it is likely that they would develop towards the American congressional model, where legislative committees overshadow the legislature itself.[142] Furthermore, the government is unlikely to look favourably on committees that are too enthusiastic in their scrutiny of the government, or that take too much of a lead in the creation of policy. If this were to happen it is likely that the government majority in the committee would be called upon to vote along Party lines to protect the administration and advance its programme. This would make committees increasingly partisan, and would result in their performing only those tasks agreed to by the government majority.[143] Debate would tend to follow Party positions, and committees would in the end be just as much at the mercy of the government majority as they are at present. In these circumstances the work of the committees could not hope to "assume a critical significance related more closely to the national interest as a whole than to simple political differences".[144]

(c) *Membership*

At the same time as the work of the committees was increased in volume and importance, changes were made which tended to increase the instability of their membership. At one time a change of membership could only be accomplished by a motion in the House itself; under the present rules changes are made by the Chief Government Whip filing a notification with the Clerk of the House.[145] Such changes are made frequently to ensure a government majority on committees when regular Members are

absent, to keep government Members in line,[146] and to allow Members who are not on the committee to participate in debates that affect their constituencies.[147]

Changes in the membership of committees under the new rules have been so frequent that they have not only prevented the development of any expertise and experience in Members in the subject matters dealt with by the committees, but they have also on occasion been so frequent as to actually disrupt the progress of meetings.[148] During the first three sessions of the 30th Parliament there were respectively 4,310, 1,749, and 1,409 substitutions of one member for another.[149]

Related to the problem of instability in committee membership is that of the size of committees. Even though there has been a marked reduction in this respect since the beginning of the century, the standing and standing joint committees existing in the last Parliament still provided for a total of 475 places. If the Members of the Cabinet, who do not sit on committees, are removed, there were about two committee places per Member. The work-load would, of course, be higher for smaller political Parties who try to maintain representation on all committees.

While the ratio of two committee places per Member does not seem large, it has been suggested that the number be reduced.[150] In the United Kingdom only about half the Members of Parliament sit on committees.[151] Members have large work-loads, and undoubtedly any relief would be welcome. Reducing membership would help reduce the problem of overlapping meetings of those committees with common membership, and would help Members schedule their time so that they can be in town when the committee is to meet. This in turn would reduce the need for frequent changes in membership to maintain the quorum or the government majority in the committee. It has also been said that in fact there is only a small core group of Members who take committee work seriously, and that it would be better if only they were appointed to them.

(d) *Chairmen*

With the exception of the Public Accounts Committee, the Chairmen of House of Commons committees are usually government back-benchers. There has been some uncertainty as to the role that these Chairmen should play. Under one model they would be like speakers of the committee — impartial leaders who attempt to run the committee in such a way that its work is done as efficiently as possible. Another approach sees them as being highly partisan Members, whose primary task is to push the government's business through the committee. At present the Chairmen are forced to try to be both speaker and government Member at the same time. It has been suggested that the Chairmen take on a more neutral role,

and that Parliamentary Secretaries take on the role of the chief promoters of the government's programme. This could be achieved by following the British practice of having the Speaker appoint the committee Chairmen from a panel of Members from both sides of the House.

So long as committees are split along Party lines it is difficult for them to progress beyond the partisan debate that takes place in the House. It is only when committee members develop a sense of common purpose and a determination to inquire into the merits of a proposal regardless of Party positions that committees have an impact on policy.[152] The Chairman is in the best position to promote the development of such a consensus, but only if he is not perceived as being primarily the champion of the government's cause. And even an impartial Chairman can only do this on the more routine matters that are relatively free of strongly held partisan positions, and regarding matters on which Parties have not yet taken a stand.

It is, of course, unrealistic to think that politics can be completely removed from House of Commons committees. It has however been suggested that by giving Chairmen greater independence from the government they would gain sufficient prestige to become a guiding force on the committees. This would enable them not only to improve the quality of committee work, but also to encourage constructive changes and improvements to the government's business before the committee. A Chairman of this kind is probably just as effective at obtaining speedy consideration and approval of government business as is a highly partisan one who will be faced with opposition to every step he takes. On routine matters, such as clause by clause study of uncontentious bills and the periodic review of the work of administrative agencies, these Chairmen could be a real asset. On the more controversial issues they could guide the proceedings while the Parliamentary Secretary carried the government's proposal towards the eventual test of the government's majority on the committee.

(c) *Staffing*

The provision of permanent expert staff for the committees of the House has been a frequently suggested reform in recent years.[153] This, it is argued, would both strengthen the committees and improve the quality of their work. It is felt that the only way committees can compete with the bureaucracy and the government is by having their own sources of information and some assistance with their work-load.

At present the committees have no permanent staff, but this is not to say that they are completely on their own. The Committees and Private Legislation Branch of the House provides them with all the necessary transcribing and translating staff. The Branch will also assist with the

drafting of Private Members' bills. While it has no fixed budget for hiring research staff, a committee is at liberty to ask the House for funds for this purpose any time it feels it necessary. Some have done this with great effectiveness. For example, the committee that considered the *White Paper on Tax Reform* made use of nearly twenty outside consultants.[154] The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has for some time arranged to have counsel to work with it on a continuous basis.

Each Member of Parliament has a set budget for the operation of his office, part of which is usually used to hire a research assistant. Some of these people naturally deal with matters under discussion by committees. As well, the political Parties are given funds to hire staff. An important part of their work is briefing Members for committee work and accompanying them to committee meetings. In addition Members may make use of the Research Branch of the Parliamentary Library.[155] This facility has forty-five full-time researchers with training in a variety of disciplines who are available to assist Members as well as committees of the House. In fact about half the staff-hours of the Branch are devoted to committee projects, and one research officer spends all his time working for the Public Accounts Committee.[156] Finally, the Parliamentary Centre for Foreign Trade and Foreign Affairs has for a number of years played a valuable role in assisting certain committees of the House.

The provision for a permanent staff has not been universally seen as the saviour of committees. The Director of the Research Branch of the Library of Parliament is of the view that a central research staff is more efficient. The work of committees is subject to great fluctuations and a central agency such as the Research Branch, he argues, can account for this by shifting personnel.[157] In addition the Branch is said to be able to provide a much wider range of expertise than a committee could realistically expect to build up within its own staff. The Director of the Parliamentary Centre has concluded that the most serious problems facing the committees are lack of independence in the Chairmen, lack of strong Opposition critics, the partisan nature of the subject matter, changing membership and unmanageable schedules. Until these problems are overcome, he states, the provision for staff for committees will be expensive and ineffective.[158]

It is difficult to see how staffing for committees would work in practice. It is inevitable that they will remain somewhat partisan, and this will limit the role that staff can play. It is unlikely that Opposition Members would be happy with having the staff report to Chairmen given the present close association of that position with the government. To a certain extent the government and Opposition Members will always be interested in different things, and it would be very difficult for staff to one day research material for government Members, and the next day attack that material

on behalf of the Opposition.[139] For work on more controversial matters it is probably better to have resort to a facility like the Research Branch of the Library, which does not report to a government member. Alternatively, additional funds could be given to Party caucuses, a proposal which has the added advantage of allowing the Parties to decide which issues deserve the most attention.

Staff for committees would probably be more useful as a type of secretariat. As such they could collect information and put it in a more usable form for Members of Parliament. They could also screen material that comes before the committee, interpret technical data and point out matters of particular interest. On occasion they might be used to assist in the cross-examination of witnesses. It is this type of function that has been successfully performed by counsel to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. A committee secretariat could relieve the committee of some of its work-load while recognizing that in the end there is no substitute for a well informed and well prepared Member who has thought about the issues before the committee.

(f) *Conclusions*

If there is one common factor in all the issues raised about House committees, it is the degree of independence they should have from the House and the government. A committee with a general mandate would not have to rely on the government majority to refer matters to it. If committees were to be allowed a degree of independence the government would not call on its majority to vote the Party line as often, and this would mean that frequent membership changes to maintain government strength would not be necessary. An independent Chairman, whose primary task was not to speed the passage of government business, could provide needed leadership and direction to the work of the committee. Finally, a permanent staff would give committees the resources to take advantage of a general mandate and any degree of independence they might be given.

While any increased independence would strengthen the committee system, as has been noted, this is not seen by all as a desirable result. The government, naturally enough, does not want multi-party committees producing reports and recommendations which run counter to stated government policies or which are embarrassing to it. And as has also been noted, some individual Members fear the strengthening of committees if the result will be a weakening of the House of Commons. It is felt that a committee system such as that used by the United States Congress would be inappropriate in the Canadian system. Such a system will probably never develop here. Congressional committees have become independent because Congressmen are not under the control of the administration and because Party

discipline is weaker. This independence works both ways. Because the administration and Congress are separated, and because the survival of the government does not depend on votes in the legislature, the American system can afford to have committees generating policy recommendations that run counter to the position of the executive.

House of Commons committees will inevitably remain to some extent dependent on the government. It is the legitimate task of the government to govern, and this requires that their programmes be approved by committees. From time to time the government must call on its majority to have this done. Party discipline must also remain strong in Canada because the government must keep the support of the House of Commons. This will always create a certain tension in the position of Members of Parliament. Any participation in non-partisan supervision or policy making at the committee level will be limited by pressures from the government caucus to support government policy and from the Opposition caucuses to provide an alternative to government policy. These pressures, however, can be limited by providing for committee input at an early stage of the policy process, before Party lines have hardened and a question of confidence arises. This requires that more discussion take place on White and Green Papers, and less on government bills and Estimates.

Also important is a recognition of the role of Parliament as the scrutineer and critic of the government of the day. A large part of this function can be performed most effectively in committee, and committees require some limited degree of independence to do so. There is no justification for structuring them so that they are unable to perform this function. A certain allocation of resources and stability of membership is needed to accomplish this. In addition, at least the supervisory mandate of the committees should be guaranteed, so that each one is assigned the general scrutiny of the departments and administrative agencies it regularly deals with. A simple provision that the annual reports of these agencies be automatically referred to the committee may be all that is needed in this respect. Certainly such a rule would eliminate abuses such as occurred in 1967 when the government failed to refer the Auditor General's report to the Public Accounts Committee.[10]

The procedural changes made in the late 1960's were unfortunately implemented without there being any clear conception of what the committees' role in the system should be. It is important that this role be defined by first examining the role of the House of Commons itself, and by then seeing how committees can best help the House fulfil its role. Certainly committees should be put in a better position to assist in the performance of the House's supervisory role at the more detailed level. As well they can probably be developed to give the House a greater impact on govern-

ment policy. When this is done it will be possible to provide the mandate, membership and resources which committees need to perform their assigned functions.

The committee system as it exists today does not enjoy a good reputation. Observers, public servants and the Members of Parliament themselves are almost universally of the view that committees are largely ineffective. Examination of legislation is disjointed and ineffective, and as will be seen in the next section, review of the Estimates is almost non-existent.[161] While the structural and procedural problems noted above are partly responsible for this, many Members place some of the blame on their own attitude to committee work. They admit that Members are often poorly prepared, uninterested, overly partisan and too concerned with narrow constituency matters and getting their names in the minutes. A thorough, well prepared and persistent series of questions or comments is rare. Some Members are extremely pessimistic, believing that committees have deteriorated beyond salvation. But as the demands on the time of the House grow, an increasing amount of the work of Parliament will have to be done in committees or not done at all. This includes any effective scrutiny of, or contact with administrative agencies. It is therefore important that Members of Parliament re-examine their approach to committees, along with the committee structure. If this is not done Parliament will deny itself the opportunity to engage in such scrutiny.

2. The Financial Process and Chairmen Appearances

As has already been noted the House of Commons plays an important constitutional role in the government financial process.[162] Initially Parliament approves the raising of revenue by the government, and then authorizes the expenditure of the funds raised on specific programmes. The second part of the process involves the checking of the expenditures of the government for economy and compliance with spending authorizations. Both these functions are performed to a large extent by the committees of the House: the first by the various standing committees, and the second by the Public Accounts Committee. Since administrative agencies all depend to some extent on the public purse, the financial process is an important point of contact between them and Parliament through the committees of the House of Commons.

(a) *Supply Procedure*

The initiative for preparing the Estimates of the agencies lies in the agencies themselves. Once they have ascertained what they will require for the upcoming fiscal year, the proposed budget is forwarded to the Minister through whom the agency reports. Since the Minister must take

the proposed expenditures to the Treasury Board and later to Parliament, he is naturally interested in their content. It is likely, therefore, that he will discuss the proposed budget with his advisers. This process is a potential problem area, for it could be used by the Department to "second guess" or attempt to lessen the independence of the agency by controlling its budget. All the agency Chairmen interviewed were cautious about the dangers this presented, but none reported any attempts to influence the agency in this way.[163] Some hoped the Minister would trust their judgment, while recognizing his right to seek advice from whomever he chooses. Others were more reproachful of the idea that department officials should be involved with their budgets. If the Minister had questions they thought he should put them to the agency. Generally speaking, the more independence the agency was granted in its statute, the more determined it was to retain full control of its financing.

After the agency, the Minister, and the Treasury Board have agreed on the budget, it becomes a part of the Estimates and goes to Parliament. Since the Blue Book is the document that forms the basis of the debate in the House, its contents are important. The information contained is similar for most of the administrative agencies, and an outline of the data submitted relating to the CRTC's budget for fiscal year 1979-80 can be used to illustrate the material available to the Members.

The budget of the CRTC is all contained in one "vote". Its funding is therefore distinct from the funding of any other programme. However, because the whole budget is in one vote, there is no opportunity for the House to vote approval of distinct portions of it. The information contained in the CRTC Estimates is divided into six parts. The first part simply states the total amount the agency is requesting under the broad title "Vote 15 - Canadian Radio-television and Telecommunications", with comparative figures for previous years. The second part provides more detail on the totals given in the first part, breaking them down into Administration (management, departmental, administration and legal services), Policy and Evaluation (policy advice on cultural, technical and programming matters), and Operations (licensing, processing of applications, hearings and economic advice). Also included is information about the revenue generated by licence fees, and the cost of services provided by other departments. The third type of information provided is a narrative of the objectives of the programme, which is essentially a paraphrase of section 3 of the *Broadcasting Act*.

In the fourth part of the Estimates the proposed expenditures are broken down in another way. Here the division is according to the type of expenditure: staff costs, transportation and communication, rentals and so forth. This is followed in the fifth part by a breakdown, with comparative data from previous years, of the authorized and actual staff of the Commission by department. The final part concerns the grants and contributions made by the CRTC. Since all the funds allocated for this purpose are

spent in the same way, there is no further breakdown of this sum, and the Estimates simply state: "Policy and Evaluation — Contributions towards Research under Section 18 of the *Broadcasting Act* — $75,000."

The format and content of the Estimates has been the subject of some criticism. Members of Parliament complain about a lack of detail and the difficulty of finding out exactly what the various entries mean. Part of the problem is the sheer volume of the Estimates, a result of the scope of modern government. The conflicting objectives of providing meaningful data while keeping the quantity of information within manageable bounds have yet to be reconciled. The Lambert Commission was also critical of the present Estimates. The Commission found them hard to understand and difficult to compare with the Public Accounts.

> In their present form the Estimates fall short of establishing a suitable base for accountability. They fail to disclose clearly why the government wants to spend money, how it will spend it, and what the benefits of the spending will be.[164]

The Lambert Commission was of the view that the objectives and sub-objectives should be more precisely stated, and that the proposed programmes and spending should be related more closely to them. As a part of its comprehensive report on the financial process of the federal public sector, the Lambert Commission made a number of recommendations designed to improve the format and content, and therefore the usefulness, of the Estimates.[165]

Once the Estimates are introduced into the House they are referred to the various standing committees for discussion. This is to happen before March 1 of each year, and the committees then have until May 31 to report back to the House. The deadline for reporting back, which is often not met, prevents a filibuster of the Estimates by the Opposition. While the Estimates are in committee, motions can be introduced to have specific amounts agreed to or reduced; only the government can move an increase or a change in application of an amount.

Committees considering Estimates will routinely call witnesses from the government to explain and justify the proposed expenditures. Among these witnesses are the heads of the various administrative agencies. Their appearances provide one of the most important contacts between the House and administrative agencies. Some of these agency heads, such as those of the CRTC, the CTC and the CHRC, appear alone, while others accompany the designated Minister. For example, it has become the practice for all parts of the Veterans Affairs portfolio, including the Minister and the Chairmen of the CPC and the WVAB, to appear together. In all cases the Chairmen are accompanied by members of their staff who assist in providing the more detailed and technical information requested.

Committee minutes relating to the discussion of the budgets of the CRTC, the IAB, the CPC and the WVAB were examined to identify the nature of the interaction that takes place between the House and agencies during the Estimates process. Supplementary data were obtained by interviews with Members of Parliament and the heads of seven administrative agencies.[166] The minutes reviewed cover approximately budget years 1977-78 and 1978-79.

(b) *The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*

The debate in the Committee on Broadcasting, Films, and Assistance to the Arts on the CRTC Estimates for 1977-78 began on March 17, 1977.[167] Mr. Harry Boyle, the Chairman of the CRTC, had circulated an opening statement to the Members earlier that day, and attended the meeting to discuss it and the Estimates. The written opening statement was short and included an outline of the work-load of the Commission, some discussion of the most rapidly increasing expenditures and an organizational chart. Essentially it attempted to expand on, and explain some of the information contained in the Estimates.

After a few opening formalities, the Members of the Committee began questioning Mr. Boyle. Two observations can be made about the discussion that followed. First of all it did not proceed with either the written statement or the Estimates as an outline or guide — indeed hardly any mention was made of these two documents. This may be due to the fact that some Members as much as admitted that they had not read the statement, and one suspects the same held true for the Estimates. The second point is that the discussion was very disjointed, with the Members jumping from one topic to another.[168] The procedures used in House committees partly explain this, for each Member is only allowed ten minutes of questioning at first. The Member who wishes to participate further must wait until all the others have had their ten minutes, at which time five more minutes are available to him. Ten minutes is too short a period to sustain an in-depth inquiry into a particular topic, and so if the next speaker does not pick it up, the Member must return to it later. Alternatively the Member of Parliament who has several topics on his mind must attempt to deal with them all superficially in this short time, only to be followed, perhaps, by another Member who will do the same thing with the same topics. There are several solutions to this problem. First of all, the Committee, or the Members of one Party on the Committee, could nominate one of their Members to lead the questioning through each topic, with other Members interjecting when necessary to follow up a point. This method is used successfully by the Senate, where the lead questioner is expected to undertake extra preparation for the meeting. Alternatively, the Committee could agree to an agenda on which all the topics would be listed. Discussion could then proceed from topic to topic,

with each Member asking questions on those of interest to him. Some Members expressed reservations as to whether their colleagues would be willing to give up their own time to implement the former suggestion, or be willing to subject themselves to the discipline necessary for the latter.

When the Committee continued its "discussion of the Estimates" seven days later, the Chairman of the CRTC was again present. Of the nine Members of Parliament who spoke at the earlier meeting, one was no longer a member of the Committee, and three did not attend. The topics raised at this meeting were very similar to those at the first meeting, although the debate was a little more cohesive because most of the speakers referred, at least in part, to the inquiry the CRTC was holding into allegations of bias in the CBC. The only question relating to the Estimates concerned the number of persons employed by the CRTC, and the number of those who earned over $15,000 per year.[169] This second meeting concluded the discussion on the budget of the CRTC for 1977-78.

In November of 1977 the CRTC appeared before the Committee again, this time in relation to the Supplementary Estimates to pay for the inquiry into bias in the CBC. The new Chairman, Dr. Camu, was in attendance and he made a brief opening statement in which he outlined recent changes in the Commission membership and the work done on the CBC inquiry.[170] The Chairman mentioned the cost of the inquiry and outlined some of the research that had been undertaken in furtherance of it. However, since most of the money had already been spent, and the report of the CRTC on bias in the CBC was completed, there was no interest shown in the Supplementary Estimates themselves. As at the March meetings discussion ranged over a wide area: the new Chairman's view of his position, French television service in British Columbia, and various constituency problems. The main topic was, though, the report of the CRTC on allegations of bias in the CBC, and indeed the whole meeting was more of a discussion on this report than on the Estimates. Frequent references were made to it, and numerous questions were asked about the conclusions reached by the CRTC. In this way the Members of the Committee managed to discuss this report even though it had not been referred to them by the House.

The most recent discussion of the CRTC's Estimates occurred in April, 1978 when the 1978-79 Estimates were considered by the Committee.[171] The usual practice of the Chairman giving an opening statement was followed. In it Dr. Camu mentioned the total budget requested, and explained that the increase over the previous year was due to salary increases, a greater number of public hearings and more advertising for those meetings. Also outlined briefly were the work-load of the Commission, some recent appointments, and the anticipated move of the CRTC to Hull. The Committee debate was similar to that of the previous year in that no questions were asked about the Estimates. General policy and constituency problems were of primary interest. In the end the debate was a useful

forum for allowing Members to get information on the CRTC and to express their views on the principal issues of broadcasting policy facing the Commission. It was not, however, a meaningful examination of the Estimates.

(c) *The Canadian Pension Commission and the War Veterans Allowance Board*

The Estimates of the CPC and the WVAB are considered by the Standing Committee on Veterans Affairs. As was mentioned it is the practice of this portfolio that the Minister and Chairmen of the relevant administrative agencies appear as a group. The Minister makes an opening statement which covers the whole field. When questioning starts the agency Chairmen will take over when matters under their jurisdiction are raised. This procedure was followed when the 1977-78 Estimates were considered.[172] In addition to the Estimates and the Minister's speech, the Members were provided with a detailed supporting document which explained, *inter alia*, the objectives, work and organization of the CPC and the WVAB.[173] There was therefore available to the Committee a much better and more detailed document on which they could base their discussion of the Estimates.

Questions asked in this Committee were similar to those asked of the CRTC in that Members were primarily interested in broader questions of policy: the size of the pensions, hospital services, rules limiting eligibility and similar problems. However, because the Minister is at these meetings most such questions, which might otherwise have been asked of the Chairmen of the WVAB or CPC, are directed at the Minister himself. It is perhaps more appropriate that questions on the policy underlying the statute be answered by the Cabinet representative. But since Members are interested in little else, it means that the Chairmen of the CPC and WVAB are not as actively involved in the Committee meetings as they might be. In fact at the hearing on the 1977-78 Estimates Mr. Solomon, the Chairman of the CPC, was asked only one question. It related to the case of a particular constituent who was not receiving the pension he thought he deserved. Mr. Thompson, Chairman of the WVAB, also fielded only one question, relating to the effect of the collection of unemployment benefits on a veteran's allowance. Almost no time was spent in this Committee on an actual discussion of the Estimates. Because the Committee did not meet the May 31 deadline set out in the Standing Orders, the Committee did not complete its discussion of the Estimates, nor did it vote on them before they were automatically reported back to the House.

When considering the 1978-79 Estimates the Committee followed essentially the same procedures. A document to supplement the Estimates had been prepared, and the Minister outlined the changes in the proposed

budget. In this year the Estimates of the WVAB appeared as a separate programme "making more visible the independent and quasi-judicial nature of the Board."[174] Discussion in the Committee again was not directed to the Estimates; it concentrated on the policy behind, and eligibility for, pensions, and on the status of certain classes of persons. The Chairman and Deputy Chairman of the WVAB attended the meetings at which the Estimates were considered and answered a few general questions about eligibility. Mr. Solomon replied to a few questions on the operations of the CPC, especially on the backlog of cases, and on eligibility for pensions.

Supplementary Estimates for the 1978-79 year were presented in November, 1978 and again in March, 1979. On the first occasion one item concerned the writing off of debts that had arisen from the overpayment of war veterans' allowances. While Mr. Thompson was present no questions were directed to him on this or any other matter. On the other hand, even though there were no Estimates relating to the CPC before the Committee, Mr. Solomon attended and answered three questions on the availability of pensions in certain circumstances. Discussion on the main Estimates for 1979-80 followed the pattern of previous years.

In summary, the discussion on Estimates in the Committee on Veterans Affairs centred on two things. First of all, there were a number of proposals, many of them put forward year after year, for increasing the benefits paid to veterans. Secondly, there were numerous factual questions which essentially asked what the law or the regulations provided for in given situations. Few questions were actually directed to the Estimates even though the Members were always provided with a document containing supporting information on the proposed spending. This may indicate that the primary reason for a lack of discussion on spending is not the format and content of the Blue Book. Members viewed the Estimates process as an opportunity to promote their pet projects and to obtain information on the various programmes. Chairmen of agencies involved were willing to participate in such a discussion to the extent that they would appear even when their own Estimates were not at issue. In the end Members obtained a fair bit of information on the content of the statutes and regulations, but little knowledge of the Estimates.

(d) *The Immigration Appeal Board*

The IAB plays primarily an adjudicative role as the appellate body in the immigration system. As such it has the powers of a court of record. The Board also exercises important discretionary powers. In the Board's early years the Chairman, Miss Scott, attended the meetings during which the Estimates of the IAB were considered, but this is no longer the case. The last Estimates meeting attended by the Chairman was the one considering the 1972-73 Estimates.[175] Many of the questions put on that day

related to the serious backlog of appeals that had arisen. Some Members proposed solutions to this problem and asked the Chairman if she had any herself. Miss Scott indicated that it was not her function to propose changes to the immigration system. Many of the questions asked showed a basic misunderstanding of the work of the Board. Miss Scott answered some of these even though they had little to do with her jurisdiction, and on others suggested that the Minister should reply. Statistical data on the work of the Board were also requested, as was information on the way the Board processed certain difficult types of cases. At times the questions required that Miss Scott explain the existing state of the law. Only one inquiry was made into a pending case, the Member being interested in knowing when a decision would be handed down. Miss Scott indicated it would be soon. At this point the Minister interjected and pointed out that the question was "unfair" because the matter was *sub judice*.[176] Only one question was asked on the Estimates themselves.

The Chairman of the IAB has only appeared before the Committee once since this meeting, in order to discuss Bill C-24. This meeting was held *in camera* due to the presence of the United Nations High Commissioner for Refugees.[177] At subsequent Estimates hearings the Board has been represented by its Senior Registrar and its Director of Finance and Administration. The absence of members of the Board has been noticed. In response to one question the Minister replied:

> The chairman takes the view that, if the Committee insisted on her appearance, she would conform to that instruction, but that, as a judge of a court of record, unless there is a specific requirement for her to be here, she prefers not to be. I did not argue, although I did want officials here to answer technical questions, and particularly dealings with the estimates themselves. I believe this has been Miss Scott's practice for some time, although I think a few years ago she was appearing.[178]

Members responded that it had been a mistake to set up the Board as a court. On another occasion a Member described the meeting as "an exercise in futility" because without the Board members there it was impossible "to put questions in respect of the decisions the Board has made."[179] On both occasions Members with legal training tried, with some success, to explain the status of the IAB as a quasi-judicial agency.

In subsequent meetings on Supply, when the only representatives of the Board were its administrative officers, the direction of questioning changed. Those on immigration policy, on the present state of the law and on improvements to the system were now put to the Minister. The Board's staff were subjected to technical questions requiring statistical answers, and there were more questions on the Estimates *per se*. There was still the occasional question about the discretionary powers vested in the Board, the operations of the Board, and about the appeal process, but no further questions were put regarding particular cases before the IAB.

In the end the Estimates hearings provide a less complete point of contact between the House and the IAB than they do for the other administrative agencies examined. One can certainly appreciate the need to maintain the independence of the Board, especially in respect of its adjudicative functions, but on the other hand the House should have a way of monitoring its exercise of its important discretionary powers. One salutary effect of the absence of the Chairman at the meetings is that more questions are directed at the Estimates, although even in this Committee they were not subjected to an in depth inquiry.

(e) *The Lambert Studies*

Other research done on the Estimates hearings of House committees largely confirms the observations just made. In the course of its inquiry into the financial management and accountability of the government the Lambert Commission analysed and classified the questions asked during committee hearings on the Estimates of the CRTC, the CTC and the NEB.[180] One interesting thing noticed during this research was that appearances were not always annual. About one year out of every three the NEB did not appear, and the CRTC missed four out of the ten years examined. In recent years, though, attendance seems to have become more regular. In those years when Chairmen did appear, the average length of their appearances was found to be about one day.

The Lambert study found that the Chairman of the CRTC used the opportunity to make an opening statement with great success. The statements, which generally explained the jurisdiction of, and the issues facing the CRTC, helped to focus the questioning that followed. The type of questions asked about the CRTC remained fairly constant from year to year. The largest number (about a third) related to questions classified as broad policy. There were also frequent questions on the mandate and procedures of the agency, as well as on particular decisions that had been made in the past or that were pending. Very few questions were directed at the internal workings of the agency, the category of question that included matters most directly relevant to the Estimates. The researchers concluded that the Committee was more effective in reviewing broader policy than finances.

Appearances of the CTC were greatly influenced by the attitudes of the two Presidents which the Commission had during the period studied. The first, J. W. Pickersgill, declined to make any introductory comments, did not bring sufficient staff with him to answer technical questions, and generally had an obstructionist attitude. He often refused to answer questions. The meetings lacked direction, and the adversary relationship that developed made for a very frustrating experience for the members of the Committee. His successor, Mr. Benson, took a different approach. Always

accompanied by a large staff, he made helpful opening statements and was very co-operative in answering questions. Not only did the members of the Committee get more out of Mr. Benson's appearances, but it also took less time to do so. Mr. Benson was able to develop a dialogue with the Committee similar to that enjoyed with the CRTC.

Questions asked about the CTC concentrated on particular adjudicative decisions. Mr. Benson was willing to answer these questions, even those on cases pending before the Commission. (Mr. Pickersgill, on the other hand, had always taken the view that the decisions must speak for themselves, and that because the Commission was a court of record any comment by him would be inappropriate.) Constituency problems were another source of questions, particularly in regard to rail transport. Broad policy issues were not raised as frequently as with the CRTC. Again there were few questions that actually dealt with the Estimates. This Committee, it was concluded, played a large role as an *ex post facto* reviewer of agency decisions, thereby providing a useful source of feedback and input for the Commission to take into account in the future.

When the NEB Estimates are discussed it is usually the Minister and not the head of the agency who makes the opening statement. The Lambert researchers attributed this to the greater degree of political control that exists over the NEB. Questions asked of the NEB were similar to those asked of the CTC in that a large number of them related to particular decisions. There was not a lot of attention paid to broad policy issues, a reflection of the attitude of the Minister who insisted that such questions be directed to him. A number of questions were asked about the mandate and procedures of the agency, particularly on the interaction between the NEB's advisory and regulatory functions and on the overall independence of the Board. Again very few questions were directed at the Estimates themselves.

(f) *Conclusions on Estimates Hearings*

At this point a number of conclusions can be drawn about the nature of the examination of government Estimates by the committees of the House. Overall the meetings seem to perform two functions. They are the only opportunity which Members have to ask Chairmen questions about the work, procedures, and jurisdiction of agencies. As such they are an important source of information on the programmes and organization of the government. That this is needed can be seen by the frequent questions that are essentially directed at ascertaining the existing content of the law as contained in statutes and regulations. Secondly these Estimates hearings function as a forum of accountability. During the hearings Members frequently question two things: policy (either of the government or the agency) and decisions that have been taken by the agency. The meetings

therefore provide the agencies with information on the range of opinion existing in the country about their work, and they provide Members with the opportunity to express their views on important issues of the day.

A third thing that is clear about the Estimates debates is that they have nothing to do with the Estimates. There are a number of reasons why a procedure that is ostensibly to deal with proposed expenditures ends up dealing with everything but that. First of all, Members tend to be placed on committees that deal with matters of most interest to them, and naturally regard these matters as being of importance and worthy of high priority in spending. It has often been noted that the individual Member of Parliament in such a situation has no interest in cutting spending. Members interviewed were generally willing to admit this, and agency Chairmen also commented that the only suggestions they received about their expenditures were that they should be increased. The result is that most Members are content with any spending that takes place and so are not interested in looking at it critically.

The second reason why Supply is not discussed may be the content of the Blue Book. Any committee discussion will be more germane when based on an agenda or document that can be used as the focal point of the debate. The Estimates do not provide enough information to do this, and the lack of information also conceals from the Members those things which they should question. The experience of the Veterans Affairs Committee, which is always provided with a document to supplement the Estimates, shows however that the absence of a meaningful framework for the discussion is not the only problem.

The third reason is a related one: opening addresses made by the Chairman or Minister do not always focus clearly on the Estimates. While they do explain some of the changes in spending, they are also used to outline the mandate of the agency and give an idea of the important policy issues that are presently being considered. That the discussion which follows should concentrate on these policy issues is not surprising. This is perhaps compounded by the fact that the annual reports of some agencies are tabled in the spring and so compete with the Estimates as the pole-star of the discussion.

The nature of administrative agency expenditures is the fourth reason why they are not discussed. Staff costs eat up most of these budgets and the few programme expenditures which do exist are often specified by statute. A fifth and related reason is simply that policy is much more interesting than spending. Given the opportunity Members will always steer the discussion to broader policy issues, and this is magnified by the fact that there is no routine occasion in committees specifically set aside to discuss policy. In fact one agency Chairman reported that it did not

matter why he appeared, be it on Estimates or on new legislation, the questions asked were always the same and were always on broader policy matters.

Finally, there are what may be called structural problems with the Estimates process. Among these are procedural problems such as the ten-minute rule on questioning and the failure of committee Chairmen to enforce relevancy rules. The government's general attitude of secrecy was also cited as a problem. Some Members were willing to admit that the unprepared MP should share the blame. There have also been isolated examples of agency Chairmen approaching the hearings with an uncooperative attitude.

The conclusion that Supply meetings are used for grievances, constituency problems and policy debate was confirmed in interviews with agency Chairmen and Members of Parliament. Generally speaking Members were most critical of the process, but both groups agreed that it did not result in an effective examination of the government's spending proposals. Some Members were of the opinion that under the present system the House really relies on the Treasury Board and the Auditor General to control expenditures. It may be that this will have to continue, with the House being content to spot check in detail selected Estimates each year. If this were done on a random basis, with an element of surprise as to which Estimates would be examined in any particular year, the House could probably conduct at least as effective a scrutiny as it presently does.

Despite its shortcomings all the Chairmen interviewed were willing and eager to continue to participate in the process in its present form. Many reported that the average MP had either no idea, or at best a mistaken one about the mandate and powers of their agency. This was of concern to them and they welcomed the opportunity to explain themselves. Some of them also noted that these meetings were the only real chance Members had to ask questions, and saw the resulting exchange of information as important for both sides. Also noted was the psychological and constitutional importance of agencies appearing on Supply. To do the Estimates poorly was seen as better than not doing them at all, for at least there was the potential for questioning expenditures. In this way the rights of the House were preserved, even if they were not exercised. The Chairmen also welcomed the opportunity to find out what was concerning Members. There was a strong feeling among many of them that Members knew what was going on in the country, and that the agency should keep in touch with their concerns. Some commented that at times they wished there was more reaction to their decisions and work. Furthermore, there were few negative aspects of the procedure; the meetings did not interfere with agency work because Members were willing to accept that matters *sub judice* could not be discussed. The experience of the IAB was the only exception in this regard, and even this agency maintains a dialogue with the committees through the appearances of its staff.

It is hard to assess the impact that committee appearances have on the policies followed by agencies. There is of course no power in the committees to pass resolutions binding agencies, but the Members can influence even if they are not able to control. One Chairman recalled an occasion when the interpretation by the agency of a statute was changed because of a comment made by a committee Member. Other Chairmen felt the meetings did have an influence on their agencies, even if it was only at the subconscious level. It was also pointed out that suggestions made by Members could become the subject of government policy or statutory amendment. There is certainly a place in the system for a periodic review of the work of administrative agencies by the House. It is perhaps unfortunate that the Estimates debate has come to be used for this purpose as this creates the worst of both worlds. Because the Estimates process is being used to review policy, the Estimates themselves do not receive proper attention. And because the Estimates debate is not designed for a review of policy, the broader policy review is not being properly carried out. Despite its shortcomings, though, the committee meetings to consider the Estimates remain an important point of contact between the House and administrative agencies.

(g) *Public Accounts and the Auditor General*

The House is also involved at the final stage of the government's financial process. Each year the Public Accounts of the government are prepared and then examined, along with the Auditor General's Report, by the Public Accounts Committee. The Public Accounts provide information on the actual expenditures of the government for the fiscal year. For comparative purposes information is also provided on the appropriations for the year, the difference between appropriations and expenditures, and the expenditures for the previous year. This data is generally provided on the total programme costs, the costs broken down by activity, the costs broken down by object (salaries, communications, rentals, etc.), and on grants and contributions.[181]

The Auditor General, as the auditor of the Public Accounts of Canada,[182] examines annually the records and accounts of administrative agencies. Any problems he finds will appear in his annual report to Parliament which is automatically referred to the Public Accounts Committee under Standing Order 65(1)(q). The Committee considers this report and reports to the House its own conclusions and recommendations. The reports to the House may cover a number of topics, or may be concerned with only one issue. An example of the latter is the report prepared in 1978 on the payment by Atomic Energy of Canada Ltd. of agency fees relating to the sale of nuclear reactors to foreign governments.[183]

On the whole administrative agencies have not had a great deal of contact with the Public Accounts Committee. This is partly because of the

relative insignificance of the amounts spent by agencies and the nature of their expenditures. They have not been mentioned frequently by the Auditor General, and accordingly do not often come to the attention of the Committee. None of the Chairmen of agencies interviewed had ever appeared before this Committee. In his report on the year ending on March 31, 1977 the Auditor General did note that the CTC had overpaid subsidies to a railway, but this part of the report was not discussed by the Committee and did not find a place in its report to the House.[184] The work of the Public Accounts Committee remains, however, an important potential point of contact between the House of Commons and administrative agencies.

3. The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments

The increase in the scope and size of government has been dealt with in a number of ways, one of them being an increased use of delegated legislation. Delegated legislation has been justified in a number of ways. It is said to save scarce parliamentary time, to enable quick decisions and changes to rules, to allow for unforeseen contingencies in new legislation, and to deal with technical matters in which Parliament has no expertise.[185] Its critics point out the dangers involved in enacting measures without public debate or consultation, and the possibility of abuse in the exercise of the power.[186] Parliament, as the legislative branch of government, naturally takes a great interest in this delegated power, and as the grantor of the jurisdiction owes a particular responsibility to ensure its proper exercise. In Canada, Parliament fulfils its obligations in this regard largely through one of its committees, the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. As the right to create statutory instruments has at times been given to administrative agencies, the Joint Committee is another example of Parliament coming into contact with them through its committees.

(a) *The Background of the Joint Committee*

Parliamentary review of delegated legislation got off to a rather late start in Canada. It was not until 1950 that the *Regulations Act* provided for the regular printing and publishing of a significant number of statutory instruments.[187] Regulations made under this Act provided for a review of the form of the instruments by various officials in the Department of Justice and the Privy Council Office.[188] Parliament did not itself engage in the review of statutory instruments at this stage, and in 1964 the Special

Commons Committee on Procedure and Organization recommended that the House become involved through a proposed new committee. Nothing was done, however, until 1968 when the Special Committee on Statutory Instruments (known after its Chairman as the MacGuigan Committee) was established.[190]

The function of this Special Committee was to recommend "procedures for the review by this House of instruments made in virtue of any statute." After a year of work it produced a comprehensive report covering many of the important issues raised by statutory instruments: the need for publication, the form of enabling statutes, the definition of a statutory instrument, limits on regulation-making power, and procedures for control of delegated legislation by the courts, the executive and Parliament.[190] The major recommendation of the Special Committee was that the House should set up a standing committee to monitor and review statutory instruments on a continuous basis. The new committee was to be primarily interested in questions of *vires* and form rather than content, but was to have the power to refer regulations to the topical committees of the House which would examine their substance. The only sanction the committee would have was to refer a regulation to the government for reconsideration.

The MacGuigan Report was generally well received. The government was of the view that its recommendations could not be implemented unless the old *Regulations Act* was replaced, and this was done in 1971 by the enactment of the *Statutory Instruments Act*.[191] The new Act was to apply not just to regulations but to a somewhat broader class of statutory instruments, although there were certain exceptions in respect of international relations, national defence and security, federal-provincial relations, voluminous regulations and those of limited application.[192] Most regulations were to be published or available for inspection, and most statutory instruments would be subject to review by a proposed new scrutiny committee. Not all the recommendations of the Special Committee were accepted. The exemptions were somewhat broader than the Committee had suggested, enabling clauses were not to be referred to the scrutiny committee, and not all statutory instruments would be available for public inspection.[193]

As to the scrutiny committee, it was eventually decided that this should be a Joint Committee of the Senate and the House of Commons. Section 26 of the new Act recognized the mandate of the committee:

> 26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (*d*) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

The Joint Committee itself was established through the Standing Orders of the House and the Rules of the Senate. It was given no power to approve or veto delegated legislation, or to refer instruments to other standing committees, but it could report to Parliament which in turn could ask the government to reconsider the instrument.

The scrutiny committee as established is unusual for a number of reasons. It is one of the few joint committees of Parliament. This will perhaps provide for some continuity in membership. The Joint Committee has a statutory mandate, meaning that it does not have to rely on the government majority to refer delegated legislation to it. As opposed to most committees which are "topical", this Committee has a "functional" jurisdiction, and its work ranges across the whole spectrum of government. Furthermore, a practice has developed of appointing an Opposition Member as House Joint Chairman, and the Committee has managed to work in an objective and non-partisan manner. Finally, the Joint Committee is one of the few which has a support staff to assist it in its work.

(b) *The Work of the Joint Committee*

On occasion the Joint Committee has had other matters (such as the Green Paper on Public Access to Government Documents) referred to it, but most of its time is spent examining statutory instruments. For this it has established a fairly routine procedure. As has been noted, the Committee's jurisdiction extends more to questions of *vires*, form, and "the liberty of the subject" than to the substance of the instruments. The Committee has developed fifteen criteria, relating mainly to clarity, publicity, *vires*, reasonableness and conformity to the *Canadian Bill of Rights*, which are applied in reviewing the instruments that come before it.[194] The criteria are not permanent and must be re-approved by the House at the beginning of each session.

Initially, counsel for the Committee examines all statutory instruments that come to their attention. If the staff comes across anything that violates a criterion, an opinion is prepared and the instrument, along with the opinion, is sent to the members of the Committee. The matter is then taken up at the next meeting. The usual reaction of the Committee, if it agrees that there may be problems with the instrument, is to direct counsel to write to the department or agency concerned outlining the Committee's concern and asking for a response.[195] If the problem is one that has arisen before and on which the Committee has taken a stand, counsel may write for an explanation on their own initiative. Often the response received is satisfactory to the Committee. On many other occasions discussions will result in a solution acceptable to all concerned. Where the problem remains unresolved the Committee has several alternatives. A few of the Committee's members may have informal discussions with the Minister concerned.

The Committee may send further correspondence outlining more clearly the position it takes and its reasons. The Committee may also engage in formal hearings to which it would call witnesses involved with the creation of the instrument. (During such hearings counsel has always participated in questioning witnesses, although some Committee members have taken the view that he should do no more than prepare questions for the Members to ask.) If in the end the problem remains, the only recourse of the Joint Committee is to report its findings, opinions and recommendations to Parliament.

The procedure just outlined would be applied to regulations made by administrative agencies.[196] A number of them have a regulation-making power (sometimes in their own right but usually subject to control by a Minister or the Governor in Council), and many issue decisions, orders or licences, which by definition, are statutory instruments. Obviously the work of the Joint Committee provides an important contact between these agencies and Parliament. Not only are their actions subject to scrutiny by the Committee based on the fifteen criteria, but there is also the possibility that there will be a change in agency decisions or policy based on Committee objections. This happened, for example, when the Committee convinced the CTC to remove the requirement that passengers on a charter flight provide their Social Insurance Number to the airline.[197] Despite the lack of any means of forcing changes to regulations, the work of the Joint Committee is one of the few areas where Parliament can go beyond mere supervision, and actually initiate changes in the conduct of administrative agencies.

(c) *Limitations on the Work of the Joint Committee*

The present *Statutory Instruments Act* and the work done by the Joint Committee undoubtedly represent an improvement over the type of review of statutory instruments that existed prior to this decade. There remain, however, some serious flaws in the system of review as it currently exists. Most of these problems were outlined by the Committee in a recent comprehensive report to Parliament.[198]

One problem is the very volume of statutory instruments. Even though many instruments never come to the attention of the Committee, those which do could easily overwhelm the small staff available to do the work. There are also definite limits on the amount of work the Committee can deal with, meaning that a large increase in staff might only serve to replace one bottle-neck with another. Resorting to several subcommittees might be a solution. This problem was recently brought to a head by the publication of the *Consolidated Regulations of Canada*, which place all the pre-1972 regulations under the jurisdiction of the Joint Committee for the first time.

Another unresolved problem relates to the scope of the review of statutory instruments. The Joint Committee has developed a complete set of criteria relating to form and *vires*, but the equally important task of reviewing their substance remains undone. The House at present is able to examine in detail the substance of any new legislation, and there does not seem to be any reason why it should not be able to do the same with delegated legislation. In this regard prior examination is naturally desirable, but even the more practical "after the fact" scrutiny would be a step forward. It will be recalled that the MacGuigan Committee's solution to this problem was to give the Joint Committee the power to refer regulations to the topical standing committees of the House. To date, this recommendation has not been acted on, nor has there been any provision for direct reference of statutory instruments to the topical committees of the House.[199]

One seemingly simple procedural problem has caused the Committee a great deal of trouble in fulfilling its mandate. The *Statutory Instruments Act* provides that certain statutory instruments "shall stand permanently referred" to the Joint Committee.[200] There is, however, no provision for the actual transmission of these instruments to the Committee. Those which are published in the *Canada Gazette* are easy enough to obtain, but the requirement for publication is incomplete. Counsel for the Committee must therefore rely on luck and the co-operation of the regulation-making authorities to locate many instruments.[201] There is no question that many are not located under existing circumstances, and the Joint Committee has recommended changes to correct this.[202]

There is also the problem of the lack of any effective sanction in the hands of the Committee. Clearly much has been and can be done through discussion and persuasion. Furthermore, as the opinions of the Committee become more widely known it is to be expected that officials drafting instruments will alter their views on the acceptability of certain kinds of provisions. But where these methods fail the Committee has no recourse but to report to Parliament, and even the approval of the report by the House and Senate does not compel a change in the offending instrument. Despite the fact that other jurisdictions have utilized a variety of procedures that allow their legislatures to affirm or annul delegated legislation, the MacGuigan Committee concluded that the only power needed in Canada was a power to refer a questionable regulation to the government for reconsideration.[203] Others have also expressed the opinion that publicity and persuasion are the most effective controls, because if the government is not prepared to reconsider, it will not allow the instrument to be defeated.[204] But the MacGuigan Committee was clearly working on the assumption that a reconsideration recommendation would be debated in the House. At present the Standing Orders make no provision for such a debate either automatically or on the initiative of a set number of Members.[205]

While the problems just noted are serious enough in themselves, the most difficult question facing the Committee has been the definition of a statutory instrument. A primary obstacle has been the drafting of the Act:

> The definition of a statutory instrument provided in the Act is incomprehensible. The Committee has devoted a great amount of time and effort to trying to glean from the words of section 2(1)(*d*) of the *Statutory Instruments Act* a clear meaning and a clear definition of a statutory instrument. The effort has been wasted and legislative action is necessary . . . Unfortunately, the definition of a statutory instrument is so hedged about with exceptions, at one and the same time explicit in nature but obscure in meaning, and with qualifications direct and indirect, and is so flawed with a triple negative that it is useless.[206]

The Committee has been unable to decipher the very definition on which its jurisdiction depends. Adding to this problem has been the refusal of some officials to release documents which they feel are not statutory instruments. When the Committee asks to see the document so that it can form its own opinion on whether it falls within the definition in the Act, it is often met with the rather circular argument that since the document is not a statutory instrument, the Committee has no right to see it.

A strict reliance by certain parts of the government on the definition of "statutory instrument" has led to other problems. A great many manuals, guidelines and directives contain rules that could just as easily have been put in regulations. Junior public servants who have no authority to allow exceptions to departmental policy are required to treat these guidelines as if they have the force of law, yet many of the departments involved insist that because these documents are not in the form of regulations, the Committee has no right to receive copies of them. Particularly troublesome have been the guides issued to Immigration Officers to assist them in deciding whether to allow persons to enter Canada. A related problem has been the adoption by the Department of Justice of what the Committee has named the "magic formula" method of deciding if something is a statutory instrument. At present the definition in the Act states that a statutory instrument exists under the execution of a power "by or under which *such instrument* is expressly authorized to be issued." As the Department put it:

> It is our reading of these words that in order for an instrument to be a statutory instrument, the enactment pursuant to which the instrument is made must expressly authorize its issuance, making or establishment. For example, a provision of an Act may provide that the Governor in Council may by order exempt persons from the application of the Act. In our view, the resulting order would be a statutory instrument because it would be an order made in the exercise of a power conferred by or under an Act of Parliament "under which such instrument (i.e. the order) is *expressly* authorized to be made". If the enactment had provided that the Governor in Council may exempt persons from the application of the Act, then the resulting instrument of exemption would not, in our view, be a statutory instrument because no instrument is expressly authorized to be issued, made or established.[207]

Even if the wording does bear this meaning, it is a particularly arbitrary way of deciding what will or will not be subject to parliamentary scrutiny.

Finally the Committee has had trouble with what it has termed a lack of co-operation. Confrontation and secrecy have characterized the appearances of many witnesses. Information has been withheld. Particularly important has been the refusal of some departments to give their reasons for believing that a regulation is *intra vires* when the Committee thinks otherwise. The refusal to explain their position on a particular regulation is supported by the argument that those reasons are confidential advice given by the Department of Justice to the government. The resulting lack of any dialogue on problems identified by the Joint Committee has reduced its ability to assess the correctness of its own opinions, and has prevented the resolution of these difficulties by informal agreement. Fortunately a number of the larger administrative agencies with independent legal offices have not adopted this attitude.

Despite the limitations on its work the Committee has managed to make some progress in controlling delegated legislation. In fact most of the shortcomings identified have acted only to limit the scope of the Committee's work, not the usefulness of the work itself. Constant appeals for reform by the Committee will hopefully be heard one day.

(d) *Other Types of Control*

The work of the Joint Committee is the most thorough and visible form of scrutiny of delegated legislation taking place today. There are, however, other types of control in operation, some of them parliamentary and some non-parliamentary. The list includes publication, prior consultation, various statutory provisions, another committee of the House, the *Bill of Rights*, the CHRC, and Cabinet control.

The MacGuigan Committee started off its report by stating that "this report is based on the assumption that public knowledge of governmental activities is the basis of all control of delegated legislation."[200] This assumption manifested itself in the recommendation that it was sufficient for the new scrutiny committee to have the power only to recommend reconsideration of statutory instruments. It also manifested itself in the recommendation that as many regulations as possible should be published, and that all others should be available to the public unless interests of national security prevailed.

The primary object of the *Regulations Act* had been to introduce the first systematic scheme for the publication of regulations. Under this Act the Governor in Council could exempt regulations from publication, but the exempting order had to be tabled in the House. The present *Statutory*

Instruments Act is wider in scope, and defines a sub-class of statutory instruments called "regulations". Only regulations are required by statute to be published, but the Governor in Council can order the publication of other statutory instruments.[209] Furthermore, the Governor in Council can exempt regulations from publication if they only apply to a small group of persons, or if registration and publication is "not reasonably practicable".[210] Exempted not only from publication but also from inspection and distribution are statutory instruments relating to international relations, national security, federal-provincial relations, and those the release of which would result in serious detriment to a person affected by the instrument. Unlike the situation under the old Act, the new Act does not provide for the tabling of exempting orders.

The availability of delegated legislation is of great importance. Compliance with the law cannot be expected if the persons affected by it do not know what it says or that it exists. Scrutiny of delegated legislation is not effective unless Parliament can obtain the statutory instruments that have been made. Under the existing system the provisions for the publication of regulations appear adequate, although for purposes of parliamentary scrutiny it would be desirable to have exempting orders tabled in the House. On the other hand the publication of statutory instruments that are not regulations is haphazard and incomplete. The problem is compounded by the previously noted lack of any method of transmitting these documents to the Joint Committee. It is here that the greatest need for change exists.

A major criticism of the use of delegated legislation is the lack of public debate and consultation before it is made. The required "three readings" of a bill provide ample time for interested persons to react to statutory proposals, and bills are often allowed to die on the *Order Paper* if substantial revisions appear necessary. There is no similar opportunity built into the enactment of statutory instruments. This, however, is a general rule to which there are exceptions. An example is found in the *Broadcasting Act* which gives the CRTC the power to pass regulations only after interested parties are given a reasonable opportunity to make representations.[211] There are twelve other statutes with similar provisions,[212] and no doubt a great deal of informal consultation also takes place.[213] Prior consultation is not always possible. In some cases the very reason for delegating a legislative power is the need for speedy changes that would be thwarted by a lengthy consultative process. In other cases prior notice of a proposed regulation could allow for widespread avoidance of its provisions. Consultation should be encouraged when possible as it enables a party to react before the regulation is made, whereas most other forms of scrutiny and control of statutory instruments only allow response to a *fait accompli*.

As was pointed out earlier the Joint Committee has no power to disallow regulations, and there is little that the House can do in response to a Committee Report. Some statutes do provide for an affirmative or negative power over statutory instruments. While these provisions have been enacted on a purely *ad hoc* basis, there are certain patterns that can be identified.

Several statutes provide for the revocation of statutory instruments on the initiative of parliamentarians.[214] Four of these allow this procedure to be set in motion by either House of Parliament, but require a negative resolution in both Houses before the instrument is revoked.[215] Two others give exclusive jurisdiction to revoke to the House of Commons.[216] One more provides that either House can start the procedure, and that a vote in either House is sufficient for revocation.[217] Another allows either House to present the Notice of Motion, but is silent as to whether one or both Houses must vote to revoke.[218]

The *Clean Air Act* provides in three places that certain instruments are "subject to negative resolution of Parliament."[219] This seems to be the only instance of the use of the standard terms "subject to negative (or affirmative) resolution of Parliament" as defined in the *Interpretation Act*.[220] These terms were first added to the Act when the *Statutory Instruments Act* was passed. Any regulation so subject must be tabled in fifteen days and may be annulled "in accordance with the rules of those Houses." Unfortunately neither House has adopted any rules that provide for setting the revocation procedure in motion, or which provide for time to debate a motion of revocation. The provisions of the *Clean Air Act* are therefore meaningless because it is impossible to use them. There are two other statutes which suffer from this same flaw: they provide for revocation (although not in the terms of the *Interpretation Act*) but do not set out any procedures to exercise this right.[221]

Provisions that statutory instruments will not come into force until affirmed by Parliament are rare in Canada. Regulations under the *Export Act* cease to have effect at the end of the session after they are made unless they are affirmed by both Houses.[222] Certain orders under the *Customs Tariff* are in force for only 180 days (or 15 days after Parliament next sits) unless approved by resolution of Parliament.[223] There is a provision in the *Employment and Immigration Reorganization Act* that allows the Canada Employment and Immigration Commission to extend the application of a Schedule "subject to affirmative resolution of Parliament."[224] Finally the *Anti-Inflation Act*, now spent, provided for its extension by Order in Council subject to approval of both Houses of Parliament.[225]

Related to these statutory provisions is a unique provision of the *National Parks Act*.[226] It allows the Governor in Council to extend the

boundaries of a national park by proclamation. A Notice of Intention to issue such a proclamation must be published in the *Canada Gazette*, whereupon it stands referred to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development. The Committee is required to discuss the matter and then report to the House its approval or disapproval of the proposed proclamation. The section then provides for a binding vote of the House on the proclamation without debate. This appears to be the only statute that grants a committee of the House the power to recommend the revocation of a statutory instrument.

The *Bill of Rights* provides for another, albeit rather narrow, form of control over regulations. Section 3 directs the Minister of Justice to examine all regulations for compliance with the principles of the *Bill of Rights*, and gives the Governor in Council the right to prescribe how this examination will be carried out. The *Canadian Bill of Rights Examination Regulations* provide for the transmittal to the Minister of a copy of every regulation, and require that he attach to each a certificate stating that it has been examined.[227] If any violations of the *Bill of Rights* are discovered, the Minister prepares a report, which is deposited with the Clerk of the House of Commons. This type of scrutiny is also provided for in the *Statutory Instruments Act* and in the criteria used by the Joint Committee.[228]

The *Human Rights Act* authorizes the CHRC to "review any regulations, rules, orders, by-laws and other instruments" for compliance with the principle of the Act.[229] To date the Commission has not undertaken any systematic screening of such instruments, and has only made inquiries when a specific complaint is received. No system for exchanging information has been set up with the Joint Committee. It is perhaps unfortunate that this jurisdiction was not granted to the Joint Committee, for the routine checking of every regulation by the Commission would result in a great deal of duplication of effort.

The final method of controlling delegated legislation is through the Governor in Council. Most statutes which grant a power to make statutory instruments vest it in the Cabinet, even though the instruments will usually be drafted somewhere else. This provides a certain check on these instruments. However, what is more relevant here is the power often given to the Cabinet to vary regulations made by administrative agencies. The following subsection of the *National Transportation Act*,[230] covering rules made by the CTC, is representative:

> **64.**(1) The Governor in Council may at any time, in his discretion, either upon petition of any party, person or company interested, or of his own motion, and without any petition or application, vary or rescind any order, decision, rule or regulation of the Commission, whether such order or decision is made *inter partes* or otherwise, and whether such regulation is general or limited in its scope and application; and any order that the Governor in

Council may make with respect thereto is binding upon the Commission and upon all parties.

Since the executive would be responsible to Parliament for any action it took under this subsection, provisions of this type provide an indirect form of control by Parliament over statutory instruments created by an administrative agency. The MacGuigan Committee and the Lambert Commission both thought that all regulation-making agencies should be subject to this type of provision.[231]

(e) *Conclusions*

The scrutiny of delegated legislation falls into two parts: scrutiny of form and scrutiny of substance. Parliament at present has in place a system suitable for the review of the form of statutory instruments, though that system contains a number of flaws and anomalies. On the other hand, review of the substance of delegated legislation is virtually non-existent, being confined to a few isolated statutory provisions providing for positive or negative resolutions in the Houses of Parliament. There is no process that transmits statutory instruments to the Members, and no forum in which they can examine the content of those instruments which do come to their attention. Lacking these two things, Parliament is unable to fulfil its role as scrutineer of the government in this vital area. An important gap in the relationship between Parliament and those administrative agencies with delegated legislative power is the result. Clearly Parliament cannot do everything that needs to be done in relation to statutory instruments. This may be an area where priorities have to be set, with Parliament being content to concentrate on the substance of the instruments while leaving the review of form to other centres of responsibility.[232]

C. Contacts through the Ministers

In the parliamentary system of government, it is the Cabinet that performs the executive functions of government: the implementation of the laws passed by the legislative branch, the spending of money as authorized, and the day to day control of the public service. Because by convention the Ministers are also Members of Parliament, there is a link between the House and the rest of the government. This section briefly discusses the nature of this link, especially as it applies to administrative agencies, and examines the role of the Minister as a point of contact between Parliament and the agencies.

1. Ministerial Responsibility

As was noted in earlier chapters, the executive branch of the government exercises a considerable amount of control over the legislative branch, while paradoxically the parliamentary system is premised on the legislative branch controlling the executive. The linchpin in the system is the concept of "ministerial responsibility" which began to crystallize in the middle of the nineteenth century. Ministerial responsibility has traditionally been explained as being legal and political, and collective and individual.[233]

Legal responsibility of a Minister involves the simple proposition that no person is above the law. In the conduct of the government's business and in the fulfilment of his responsibilities, the Minister must act in accordance with the statute and common law.

Political responsibility refers to the fact that the government of the day must retain the support of the majority of the House of Commons. In this sense, the government is politically responsible for the broader policies it follows, and to a lesser extent, for each individual act of administration. It has been said that when the Cabinet loses the confidence of the House, either the House must get a new Cabinet or the Cabinet must get itself a new House.[234]

Collective responsibility of the Cabinet is closely tied to its need to retain the confidence of the House. In order to effectively retain control of the machinery of government, Members of the government must maintain unanimity outside Cabinet meetings, regardless of what goes on in them. Each Minister must support the decisions arrived at by the majority, and will stand or fall with them on that policy regardless of any opposition or reservations expressed during its formation. In this sense, the Cabinet is collectively responsible for the policy of the government even if it is based largely on the recommendations of only one of their number, and its Members fall together if that policy does not receive the support of the House.

Individual responsibility of the Minister centres on his role as the head of a government department. Each Minister is accountable to the House for all policy decisions made in the department, and must also answer for every act of maladministration that occurs. If the Minister was personally involved in the decision, he or she may be forced to resign: if the mistake was made by a subordinate, the Minister must still answer to Parliament, but it will usually be sufficient to explain what corrective or disciplinary action has been taken.[235] The individual responsibility of the Minister means that the House deals only with the Minister, not directly with the public service, in respect of the administration of the department.

An important corollary of the concept of individual ministerial responsibility is that the public service must remain anonymous.[236] If the Minister is to remain responsible he cannot be allowed to identify the official who was actually responsible for the decision or act being questioned. The Minister is allowed to take credit for every correct decision in the department, but in return he shields his subordinates from criticism in the House.

In recent years, the reliance on ministerial responsibility to keep the government accountable has been increasingly attacked, primarily on the basis of two premises: firstly, that Parliament has insufficient information and sanctions to hold the Ministers responsible, and secondly, that the Ministers have insufficient information and control to hold the public service responsible. In recognition of the pressing demands on Ministers' time, the Royal Commission on Financial Management and Accountability recommended a system of direct accountability for Deputy Ministers on matters of administration.[237] While the Ministers would remain completely responsible for policy, they would no longer be primarily responsible for certain specified duties assigned to the Deputy Minister. Also gone would be the anonymity of the upper echelons of the public service. These recommendations, if implemented, would require changes both in the nature of ministerial responsibility and in the attitudes of the public service.

Whatever the weaknesses in the concept of ministerial responsibility, it seems clear that Parliament will continue to rely on the Cabinet to exercise day to day control over government administration. This creates problems when one is considering the relationship to the rest of government of an administrative agency that has been given a degree of independence by statute. While most statutes creating an agency name a "designated minister", such agencies are not a part of the conventional departmental system of government, and the Minister seldom, if ever, has any control over their day to day operations. It does not seem appropriate that the Minister be held responsible for the acts of such an agency, both in fairness to the Minister and from the perspective of retaining effective control over the agency. If the Minister has no legal power to act there is not much he can do to correct or prevent errors in administration. Also missing in the case of the agencies is the traditional anonymity of the public service; when an agency acts it does so in its own name, not in that of the Minister, and everyone is aware of the real source of the decision. Ministerial responsibility should only exist where there is ministerial control. Since this control is frequently absent in respect of administrative agencies, with them the House is often denied one of its traditional points of contact with the rest of government.

While it is true that the designated Minister and the Cabinet seldom have control over the day to day operations of administrative agencies, there are several instances where the executive does have a form of -

control over the policies they apply. In these cases there is no reason why ministerial responsibility should not apply as it does in every other case where the executive holds real power. In such situations, the Minister or Cabinet can, through the concept of ministerial responsibility, act as a point of contact between Parliament and agencies. Some examples of where this occurs will be discussed next.

A part of the role of the designated Ministers has already been encountered. They are responsible for fielding questions in the House relating to the agencies they represent, and carry information to and from the House about these agencies. The nature of the contact between the House and agencies through parliamentary questions was discussed earlier in this chapter. Also discussed briefly was the role of the Minister in bringing the agency's Estimates before Parliament. This section will conclude with a discussion of the third major contact the agencies have through the designated Minister: the preparation and tabling of reports to Parliament.

2. Ministerial Control of Administrative Agencies

To this point the conclusion has been reached that ministerial responsibility should exist where the Minister or Cabinet has effective legal control over the actor in the system. A logical extension of this is that the responsibility should only be as wide as the actual control that exists. In this regard useful distinctions have been drawn between types of political control based on whether they are positive or negative, and active or passive.

> Positive-negative refers to whether politically accountable authorities can substitute their own decisions for regulatory decisions or whether they are limited to rejecting such decisions. Active-passive refers to political power to initiate a review of regulatory decisions. This power is an active one if politically accountable authorities can review it at their own discretion; it is passive if the review is dependent on an appeal from an interested party.[228]

The significance here is that if the power is positive the Minister is responsible for the actual decision rendered, and if negative, only for the rejection of the original decision. If the power is active the Minister is responsible for inaction, but if it is passive, only where an appeal is brought. Political control can take the form of general control and management, the right to issue directives, power over regulations and the power to hear appeals. Examples of each type will be briefly noted.

A few administrative agencies are so completely under the control of the Cabinet that it is hard to distinguish their position from that of a

government department. It will be recalled that the NPA is under the "management and direction" of the Minister.[239] The National Film Board is "(s)ubject to the direction and control of the Minister".[240] In these situations there is no reason why the Minister should not be fully responsible for all the work of the agency. This in turn means, as was noted in the debate on the creation of the NPA,[241] that Parliament is in constant touch with the agency through the traditional devices used to enforce ministerial responsibility.

Parliament has a similar degree of control and contact when the administrative agency only recommends, and it is the Cabinet that finally makes the decision. The FIRA fits this model. Under its Act FIRA is to "advise and assist the Minister" in the adminstration of the Act. In the end it is the Governor in Council who really decides whether a particular investment is likely to be of significant benefit to Canada.[242] A similar situation arises when the agency may decide a certain matter, but it is subject to the approval of the Cabinet. The NEB, for example, may revoke or suspend certain licences "with the approval of the Governor in Council".[243] The amount of control, and therefore the level of responsibility in the Cabinet, will vary according to whether the Cabinet can control applications to an agency, to whether it can only accept or reject a recommendation of the agency, or can vary any decision recommended by the agency.

A further method of keeping the agencies' decisions in line with government policy is through a power to issue binding directives. The right of the Governor in Council to issue directives to the CRTC respecting classes of applicants who may not hold broadcasting licences is a good example.[244] In other cases, the authority to issue directives is a general one, and is not limited to a specific purpose.[245] This gives the executive a considerable amount of power over the agency.

Earlier in this chapter it was noted that regulation-making powers are often subject to executive control. In the example cited, that of the CTC, the Governor in Council could vary or rescind any regulation made by the Commission.[246] Other statutes require that the Cabinet approve the regulations before they are effective,[247] and some provide that the Governor in Council may make the regulations but only on the recommendation of the agency involved.[248] Each situation involves a different degree of Cabinet accountability to Parliament.

The final type of political control over agencies is through appeals of specific decisions of the agency to a Minister or the Governor in Council. Again there is wide variety in the provisions in use. In some cases the Cabinet can vary the decision that has been made.[249] In others, it can only be referred back to the agency for reconsideration.[250] Sometimes the

Cabinet can act on its own initiative,[251] but at other times the review process must be set in motion by one of the parties to the decision.[252]

This sketch of the type of executive control that exists over federal administrative agencies is complete neither in the number of agencies included nor in the variations of control in use.[253] Its purpose is to point out that administrative agencies are not always as independent of the executive as might be thought, and that in some cases they are not independent at all. In all the situations listed Parliament can indirectly supervise the work of the agencies concerned by scrutinizing the Cabinet as it vetoes, reviews or directs agency action. While these powers may detract from the independence of administrative agencies, they do have the advantage of bringing their work under the supervision of Parliament through traditional ministerial responsibility. This is an important though often latent point of contact between Parliament and agencies.

3. Reports to Parliament

(a) *The Reporting Requirement*

As can be seen from Table II (p. 90) most administrative agencies are under a statutory duty to prepare "statements" or "reports" (the distinction is obscure), and even those which are not, often in fact prepare such documents. In addition to the required reports the agencies may at times prepare reports, on their own initiative. For example, in 1978 the CRTC prepared a report looking back over its first ten years of operation in the field of broadcasting.[254] Agency reports are included in this section on "contacts through the Minister" because in most cases the statute requires that the report be "submitted to" him or "transmitted to" him. As Table II (p. 90) shows, the Minister is then almost invariably required to table the report in the House. In the case of the CTC the report is actually made to the Governor in Council through the Minister and is then tabled.

The provision that the report be to the Minister seems to be a mere formality. Ministers have no control over its preparation (with the exception of the few cases where the Minister can require that a report be produced), and are certainly not seen as being responsible in any way for its content. Communications between Parliament and the public service have traditionally been through the Minister, and this practice seems to be no more than an extension of that custom. Most agency Chairmen took the view that the report was in fact a report to Parliament, and it was prepared with that audience in mind. In some cases they were treated as reports to the general public: "to Parliament for public consumption."

TABLE II

REPORTS AND STATEMENTS OF ADMINISTRATIVE AGENCIES

Agency	Statutes	Annual Report	Tabled[a]	Irregular Report	Tabled
Anti-dumping Tribunal	R.S.C. 1970, c. A-15, s. 32, as am. by R.S.C. 1970, c. 1 (2nd Supp.), s. 8	Statement relating to the activities of the Tribunal	Yes	–	
Atomic Energy Control Board[1]	R.S.C. 1970, c. A-19, subs. 20(1)	Report of its affairs and operations	Yes	subs. 20(2), as the Minister may require	No[2]
Canada Council	R.S.C. 1970, c. C-2, s. 23	Report of all proceedings under this Act	Yes	–	
Canada Employment and Immigration Commission	S.C. 1976-77, c. 54, s. 14(3)	Report on its activities	Yes	–	
Canada Labour Relations Board	R.S.C. 1970, c. L-1, s. 210 as en. by S.C. 1972, c. 18, s. 1	Report on its activities	Yes	–	

[a] "Tabled" included "laid before Parliament" and "submitted to Parliament". The language in the Acts is not uniform.

[1] Bill C-14 would repeal the *Atomic Energy Control Act* and replace the Board with a Nuclear Control Board. Subsection 59(1) of the Bill would replace the "report . . . of its affairs and operations" with a "report on activities".

[2] In practice, these reports involve day to day business, and the Board's position is that subs. 20(2) does not require them to be tabled.

Agency	Statutes	Annual Report	Tabled	Irregular Report	Tabled
Canadian Film Development Corporation	R.S.C. 1970, c. C-8, s. 20	Statement . . . relating to the activities of the Corporation	Yes	–	
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	R.S.C. 1970, c. B-11, s. 31	Report on its activities	Yes	–	
Canadian Transport Commission	R.S.C. 1970, c. N-17, s. 28	See Table III (p. 97)	Yes[1]	–	
Canadian Human Rights Commission	S.C. 1976-77; c. 33, s. 47	See Table III (p. 97)	Yes	subs. 47(2) The Commission makes special reports on its own initiative when a matter is too urgent to be left to the next annual report	Yes
	s. 60 (Privacy Commissioner)	There is provision for reports on an annual basis, "and at such other times as are appropriate". See also Table III.	Yes	–	

[1] Subsection 28(1) requires that the Minister submit the report first to the Governor in Council. Subsection 28(2) requires that it go to Parliament afterwards.

Agency	Statutes	Annual Report	Tabled	Irregular Report	Tabled
Canadian Pension Commission	R.S.C. 1970, c. P-7, subs. 4(2)	No		As the Minister may require	Yes[1]
Economic Council of Canada	R.S.C. 1970, c. E-1, subs. 21(1)	Statement relating to the activities of the Council	Yes	subs. 21(2) The Council shall prepare an annual review. subs. 21(3) The Council may produce other reports as it sees fit.	No
Immigration Appeal Board	R.S.C. 1976-77, c. 52, s. 69	Report of the operations of the Board	Yes	-	
International Boundary Commission	R.S.C. 1970, c. I-19	No		In practice, reports on particular problems are made to the Minister of External Affairs	No
International Development Research Centre	R.S.C. 1970, c. 21 (1st Supp.), s. 22	Report on its activities	Yes	-	
International Joint Commission	R.S.C. 1970, c. I-20	No		-	

[1] Subsection 4(2) allows the Minister to decide which of these reports shall be included in the annual report of the Department to Parliament.

Agency	Statutes	Annual Report	Tabled	Irregular Report	Tabled
Law Reform Commission of Canada	R.S.C. 1970, c. 23 (1st Supp.), s. 17	Report on its activities	Yes	ss. 16, 18 If the Minister approves a programme of studies prepared by the Commission, he must lay it before Parliament. He must also indicate to Parliament whether he has refused to approve any programme.	Yes
Medical Research Council of Canada	R.S.C. 1970, c. M-9, s. 17	Report on its activities	Yes	-	
National Energy Board	R.S.C. 1970, c. N-6, s. 91	Report on its activities	Yes	-	
National Parole Board	R.S.C. 1970, c. P-2	No[5]		-	
Natural Sciences and Engineering Research Council	S.C. 1976-77, c. 24, s. 41	Report on its activities	Yes	-	
Pension Appeals Board	R.S.C. 1970, c. C-5	No[6]	-	-	

[5] In practice, the report of the Department of the Solicitor General includes a section on the Parole Board.

[6] In practice, part of the Canada Pension Plan report includes a section on the Pension Appeal Board activities.

Agency	Statutes	Annual Report	Tabled	Irregular Report	Tabled
Public Service Staff Relations Board	R.S.C. 1970, c. P-35, s. 115	Report on the administration of this Act	Yes	–	
Restrictive Trade Practices Commission	R.S.C. 1970, c. C-23, s. 49	Report of the proceedings under this Act	Yes	–	
Science Council of Canada	R.S.C. 1970, c. S-5, s. 19	Report on its activities	Yes	–	
Social Sciences and Humanities Research Council	R.S.C. 1976-77, c. 24, s. 21	Report on its activities	Yes	As deemed necessary by the Council	No
Status of Women, Office of the Co-ordinator	O.I.C. P.C. 1976-781	No			
Tariff Board	R.S.C. 1970, c. T-1, s. 6			Reports on a case-by-case basis. Whenever the Board makes a report a copy of it plus a copy of the evidence must be laid before Parliament by the Minister.	
Tax Review Board	S.C. 1970-71-72, c. 11, s. 17	Statement relating to the activities of the Board	Yes	–	
War Veterans Allowance Board	R.S.C. 1970, c. W-5	No[7]	–	The Chairman reports to the Minister on a monthly basis	No

[7] In practice, the annual report of the Department of Veteran Affairs includes a section on the War Veterans Allowance Board.

As has been noted the report must usually be "laid before", "tabled in", or "submitted to", the House by the Minister. These terms seem to be synonymous. Documents are laid before the House either by depositing them with the Clerk of the House on any day the House is sitting, or by the Minister stating in the House that he intends to table them. Every Member is entitled to a copy of tabled documents, which are all listed in the daily *Votes and Proceedings*.[255]

Tabling a report means nothing more than that each Member gets a copy. There is no automatic provision for referring them to the committees of the House for discussion, and there is also no time set aside in the House for their debate. Some Private Members' bills have attempted to change this.[256] Automatic and permanent referral has been rejected by the government, apparently out of a fear that to do so would slow down the passage of government business through the committees.[257] The result is that the vast majority of reports are never formally discussed at all.

In all seven of the administrative agencies contacted,[258] the reports were actually prepared by the senior staff, usually under the supervision of the Chairman. Agency members did not generally play a large role in drafting the report: in some agencies they are asked to suggest things that might be included, in others they are asked to comment on a draft, and in a few they just "get a copy". At the CTC each modal committee prepares its part of the report. A draft is then prepared and goes to the Commission for discussion, although it was said that at this stage there are few additional comments made. No other agency reported anything approaching a formal debate of the report by its members.

It is difficult to assess the meaning of this lack of involvement of agency members in the preparation of reports. It perhaps just indicates the innocuous nature of their content. One might conclude that the reports are not regarded as a particularly important communication from the agency — in contrast, one would certainly be surprised to hear that reasons in a major decision had been released without being discussed by the agency members. If reports were more subjective and expositive of the thinking of the agency, and less statistical, they would be more informative and more vibrant documents. In that case agency members would not only be forced to play a greater role in their composition, they would also be more interested in debating their content before they were released.

The interest shown in reports no doubt depends to some extent on perceptions of the extent to which they are read. Members of Parliament are deluged with paper, and none claimed that all reports were read. To some extent the Members become specialized, and they read reports that are of particular interest to them. Most develop an ability to skim them and identify the key parts. But despite the lack of time to reflect on, and

digest reports, Members indicated that they did want reports to continue to be available.

(b) *The Content of Reports*

There is at present no provision for a standard format for reports of administrative agencies, nor is there any requirement that certain basic information be included. This is another area where Private Members have unsuccessfully tried to bring about changes.[259] As can be seen from Table III (p. 97), a handful of statutes give the Ministers the authority to prescribe the form or content of an agency report, but none of these powers has ever been exercised. This probably indicates no more than that Ministers and their advisers do not need to rely on the reports of agencies because they have other and better sources of information. Table III (p. 97) also lists the few statutes that set out what shall or shall not be included in a particular report. Other than these few provisions, which mostly require inclusion of basic financial data, administrative agencies are on their own to do as they please with their reports. It is instructive to examine a few reports and see what they have done.

The recent reports of the NEB have all followed exactly the same format. This is to be encouraged because it makes for easy comparisons from year to year. Some of the information, for example that on "functions and responsibilities", does not change much, but unfortunately authors of the reports have felt obliged in places to say the same thing in slightly different words every year. This means that real changes are obscured by mere changes in wording.

NEB reports outline its basic mandate and internal organization. Also provided is a great deal of factual and statistical data about the energy industry. This includes overall data on things such as supply and demand for energy and existing oil and gas reserves, as well as a detailed picture of the activities of each part of the energy sector during the year. In fact the reports give the overall impression that they are reports of industry activity, not of Board activity. The activities and work of the NEB seem to be incidental to the other data supplied. The report does include a summary of important hearings and litigation, but the emphasis here is on the what, not the why. For example, in one report we are told that Manitoba Hydro has been allowed to export a certain amount of power, but there is no indication of the principles applied to reach this decision nor of the goals to be achieved by approving the application.[260] In the end one is left with no conception of the Board's long-term goals, how it interprets its mandate, and the meaning it gives to phrases such as "public interest", "reasonably foreseeable requirements" and "all matters that

TABLE III

PROVISIONS FOR THE CONTENT OF REPORTS

Agency	Statute	Power in Minister to prescribe form and/or content of report	Has Minister prescribed	Statute prescribes content of report
Atomic Energy Control Board	R.S.C. 1970, c. A-19, s. 20	In such form as the Minister may prescribe	No	–
Canada Council	R.S.C. 1970, c. C-2, s. 23	–		Financial statements plus the Auditor General's report must be included
Canadian Employment and Immigration Commission	S.C. 1976-77, c. 54, subs. 14(3)	In such form and including such information relating to the operations of the Commission . . . as the Minister may direct	No	–
Canadian Film Development Corporation	R.S.C. 1970, c. C-8, s. 20	In such form as the Minister may prescribe	No	Financial statements plus the Auditor General's report must be included
Canadian Human Rights Commission	S.C. 1976-77, c. 33, subs. 47(1)	–		May include recommendations on human rights which the Commission considers appropriate to include in the report

digest reports, Members indicated that they did want reports to continue to be available.

(b) *The Content of Reports*

There is at present no provision for a standard format for reports of administrative agencies, nor is there any requirement that certain basic information be included. This is another area where Private Members have unsuccessfully tried to bring about changes.[250] As can be seen from Table III (p. 97), a handful of statutes give the Ministers the authority to prescribe the form or content of an agency report, but none of these powers has ever been exercised. This probably indicates no more than that Ministers and their advisers do not need to rely on the reports of agencies because they have other and better sources of information. Table III (p. 97) also lists the few statutes that set out what shall or shall not be included in a particular report. Other than these few provisions, which mostly require inclusion of basic financial data, administrative agencies are on their own to do as they please with their reports. It is instructive to examine a few reports and see what they have done.

The recent reports of the NEB have all followed exactly the same format. This is to be encouraged because it makes for easy comparisons from year to year. Some of the information, for example that on "functions and responsibilities", does not change much, but unfortunately authors of the reports have felt obliged in places to say the same thing in slightly different words every year. This means that real changes are obscured by mere changes in wording.

NEB reports outline its basic mandate and internal organization. Also provided is a great deal of factual and statistical data about the energy industry. This includes overall data on things such as supply and demand for energy and existing oil and gas reserves, as well as a detailed picture of the activities of each part of the energy sector during the year. In fact the reports give the overall impression that they are reports of industry activity, not of Board activity. The activities and work of the NEB seem to be incidental to the other data supplied. The report does include a summary of important hearings and litigation, but the emphasis here is on the what, not the why. For example, in one report we are told that Manitoba Hydro has been allowed to export a certain amount of power, but there is no indication of the principles applied to reach this decision nor of the goals to be achieved by approving the application.[260] In the end one is left with no conception of the Board's long-term goals, how it interprets its mandate, and the meaning it gives to phrases such as "public interest", "reasonably foreseeable requirements" and "all matters that

TABLE III

PROVISIONS FOR THE CONTENT OF REPORTS

Agency	Statute	Power in Minister to prescribe form and/or content of report	Has Minister prescribed	Statute prescribes content of report
Atomic Energy Control Board	R.S.C. 1970, c. A-19, s. 20	In such form as the Minister may prescribe	No	-
Canada Council	R.S.C. 1970, c. C-2, s. 23	-		Financial statements plus the Auditor General's report must be included
Canadian Employment and Immigration Commission	S.C. 1976-77, c. 54, subs. 14(3)	In such form and including such information relating to the operations of the Commission . . . as the Minister may direct	No	-
Canadian Film Development Corporation	R.S.C. 1970, c. C-8, s. 20	In such form as the Minister may prescribe	No	Financial statements plus the Auditor General's report must be included
Canadian Human Rights Commission	S.C. 1976-77, c. 33, subs. 47(1)	-		May include recommendations on human rights which the Commission considers appropriate to include in the report

Agency	Statute	Power in Minister to prescribe form and/or content of report	Has Minister prescribed	Statute prescribes content of report
	s. 60 (Privacy) Commissioner)	-		The report must not include any information which might prejudice national security, or which was obtained on a confidential basis
Canadian Pension Commission	R.S.C. 1970, c. P-7 subs. 4(2)	Such reports . . . as the Minister may direct and such of those reports as the Minister may determine shall be included in the annual report of the Department	N/A	-
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	R.S.C. 1970, c. B-11 s. 31	In such form as the Minister may direct	No	-
Canadian Transport Commission	R.S.C. 1970, c. N-17, s. 28	-		The report must show applications to the Commission and summaries of its findings, on any matter which it has investigated on its own motion or at the request of the Minister; and any other matters related to transport which are in the public interest

Agency	Statute	Power in Minister to prescribe form and/or content of report	Has Minister prescribed	Statute prescribes content of report
Economic Council of Canada	R.S.C. 1970, c. E-1 s. 21	-		Financial statements and Auditor General's report must be included
International Development Research Centre	R.S.C. 1970, c. 21 (1st Supp.), s. 22	-		Financial statements and Auditor General's report must be included
Law Reform Commission of Canada	R.S.C. 1970, c. 23 (1st Supp.), s. 17	In such form and containing such information with respect to any studies or other activities undertaken or directed by it as the Minister may direct	No	-
Medical Research Council	R.S.C. 1970, c. M-9, s. 17	-		Financial statements and the Auditor General's report must be included
Natural Sciences and Engineering Research Council	S.C. 1976-77, c. 24, s. 41	-		Financial statements and the Auditor General's report must be included
Science Council of Canada	R.S.C. 1970, c. S-5 s. 19	-		Financial statements and the Auditor General's report must be included

Agency	Statute	Power in Minister to prescribe form and/or content of report	Has Minister prescribed	Statute prescribes content of report
Social Sciences and Humanities Research Council	S.C. 1976-77, c. 24, s. 21	-		Financial statements and the Auditor General's report must be included
Tariff Board	R.S.C. 1970, c. T-1, s. 6	-		The information obtained during the proceedings must be submitted to Parliament, except confidential information within the meaning of the Act

appear relevant". In short, the report is a factual report, not a report on policies and interpretations designed to act as a basis for accountability to Parliament.

The CRTC has also made use of a standard format although it departed from it in its latest report, probably because its special ten-year report on broadcasting was issued at the same time. The CRTC report also gives a great deal of information about the regulated industry. Lengthy narratives, statistics and charts are given on the number of stations in operation, the applications heard, broadcast coverage in Canada, and industry finances. The letter of transmittal with the 1977-78 report correctly identified its focus:

> The report in hand summarizes the Commission's public business — hearings, applications, decisions — and describes the Canadian broadcasting and telecommunications systems regulated by the CRTC, as well as the Commission's internal operations, structure, administration, and finances.[261]

It too is a "what" report, not a "why" report.

The reports of the CRTC are a little more satisfying in their exposition of Commission policy, but they are somewhat spotty. For example, the special ten-year report sets out a section on "major policies" relating to radio, but does not do the same for television. Attempts are made in places to describe the policies of the CRTC by providing interpretive summaries of new regulations and major decisions. But there is no attempt to relate the work and decisions of the Commission to the statutory policies it is to pursue. For example, section 3 of the *Broadcasting Act* sets out that the Canadian broadcasting system should, *inter alia*, provide "varied and comprehensive" programming, be "effectively owned and controlled by Canadians", and protect "the right to freedom of expression". While the section is set out *verbatim* in the special ten-year report,[262] there is no discussion of how the CRTC interprets these objectives, nor of their long-term plans to achieve them. Furthermore, none of the discussion on regulations and policies is related to objectives; there is no indication of what particular objective a particular rule is designed to further. One other criticism (and one that also applies to the NEB report) is that there is no glossary of technical terms. The CRTC apparently expects the average Member of Parliament to know all about "foreground programming", "simulcasting", "slide announcements" and "low-power drop-in frequencies".

These are just two of the regulatory agencies, but their reports seem to be representative. Other administrative agencies that are largely adjudicative, such as the TRB or the Anti-dumping Tribunal, do not, of course, have the same policy-making power as the CRTC or the NEB. They are largely confined to an application of their statutes to particular cases. It is perhaps to be expected that their reports would be limited to explaining

themselves and setting out a few statistics on their case-load. Yet even here there is room for adventure. For example, the report of the TRB is written by the Chairman in the first person, and does not hesitate to point out sections of the *Income Tax Act* that are leading to "anomalies and seemingly iniquitous results".[263]

To summarize, it appears that many administrative agencies have interpreted the word "report" to mean "convey facts about" rather than "account to". There is undoubtedly a need for the comprehensive factual and statistical data now included in reports, and this information may even be desired by Parliament. The Chairman of one agency, himself a former Member of Parliament, stated that their reports contain a lot of statistics because "the MP's love them." This is certainly confirmed by the type of questions that are put on the *Order Paper*. The reports, however, are not now a suitable base for a debate of the goals and policies of the agency as perceived by agency members. They are therefore not particularly useful as a means of maintaining the accountability of agencies to Parliament.

D. Miscellaneous Contacts

At this stage most of the major points of contact between the House and the administrative agencies have been covered: contacts through the House, through committees and through Ministers. In this final section a few existing miscellaneous contacts are outlined. They can be broadly divided into three types. Firstly, there are individual contacts, those where the Member of Parliament comes face to face with the agency as an individual Member. Next, there are institutional contacts, those where the interaction between the agencies and the House is through an institution created by Parliament. Finally, there are some "other contacts" that defy classification. This part of the paper strays from its strict description of the Canadian situation by including a few contacts that exist in other jurisdictions but not in Canada. This will serve to point out possible gaps in the contacts between the House and administrative agencies.

1. Individual Contacts

Much of the individual Members' work goes on "behind the curtains" as they deal with constituents' problems and other local issues. At times this work brings them into contact with administrative agencies as they

attempt to intervene on behalf of an aggrieved citizen, or provide input for a decision to be made by an agency. Most of the agency Chairmen interviewed reported this type of contact.

Agency attitude to individual Member contacts varies widely. The WVAB receives a number of letters from Members. These are usually sent to the Minister, but are referred by his staff when it is clear that the problem is under the Board's jurisdiction. The letters will normally be on behalf of a constituent who has not received an allowance for which he applied. The Board does not stand on formalities, and will often regard such a letter as the initiation of an appeal by the aggrieved veteran. Such contacts are found by the Board to be useful, and reasoned arguments by the Members on particular cases are welcomed.

The CPC receives "thousands" of letters from MP's during the early stages of the application process. Generally they ask the Commission "to do what it can" for the applicant, and seem designed more to impress the constituent than to assist or influence the Commission. However, where the letter contains new information, it will be taken into account. If the applicant is not satisfied with the decision reached at the "paper stage", he can appeal to an Entitlement Board which will hold a hearing. Members of Parliament have appeared at these hearings perhaps half a dozen times over the last five years.

In marked contrast to the approach of the WVAB and the CPC is that of the IAB. It too receives a number of letters on behalf of individuals, but because the Board has the powers of a superior court of record it feels these letters are inappropriate. A system has been instituted whereby the staff of the IAB intercept and reply to any such letters without them ever coming to the attention of the Board members. Any third party who seeks to intervene is referred to the applicant or his counsel, and is told that the Board only receives evidence in open court under oath. Members have on occasion appeared at the hearings of the Board. Some of these Members are lawyers and may have been appearing in a professional capacity, but there have been a few cases where Members without legal training have appeared for constituents.

The hearings of large regulatory commissions are of a different nature, as they do not involve individual constituents to the same extent as those just discussed. The NEB, because of the nature of its work, very seldom if ever hears from individual MP's. On the other hand it is very unusual if the local Member does not appear at a CRTC hearing concerning broadcasting in the riding. Notices of such meetings are sent to the Members, and procedures have been put in place to accommodate them: at the hearings the MP's speak first, to be followed by local elected officials and then the applicants. At these hearings the Member will usually confine his

presentation to broadcasting in general, and will be careful not to favour one applicant over another.

The CTC also hears from Members of Parliament, often on local matters such as rail service, but also on national issues. No special procedures are in place, but the rules are flexible enough that Members can usually be accommodated. Letters from MP's are generally placed on file, and would not come to the attention of the Commissioners or influence the decision taken.

Individual contacts of this type would appear to be a useful device, especially in the case of those agencies dealing with individual applicants. There is, however, the danger that such contacts, being off the record, could be used to compromise the independence of the agency. Such occurrences are rare, but they do happen. Mr. Solomon, the Chairman of the CPC, indicates that letters have been received, which if sent to a court of law could have resulted in the author being cited for contempt. As well, in the past eight years there have been two instances where MP's wrote implying that if certain decisions were not made the Commissioners need not expect reappointment. The CRTC has occasionally had to return a letter when a decision had already been reserved and it was felt to be inappropriate to have it on file.

Probably the only sure solution to this problem is to use a full court model as the IAB does. This, however, has its own weaknesses. The inherent drawbacks of this type of involvement fortunately restrain the Members. As Mr. Thompson of the WVAB pointed out, if the Members could get an allowance for everyone they wanted to, they would be responsible for everyone in the riding who did not get one. Most Chairmen felt that independence was really a state of mind of the agency members, and thought the best solution was to leave the system as it is and deal with the problem cases as they arise.

The second common type of "individual contact" arises when the MP is himself the applicant. This may occur when a test case is brought to settle a point, or where the Member lends his name to an appeal that is being launched to the Cabinet. For example, in 1978 Mr. Don Mazankowski (P.C.-Vegreville) was involved in the appeal of two rail decisions of the CTC to the Governor in Council.[384] Mr. Ian Watson (Lib.-Laprairie) became involved in 1977 in a rail decision concerning passenger service in Québec.[385] None of these petitions was successful. Contacts of this type between Members and agencies are rare.

2. Institutional Contacts

There are a few institutions that have been set up by Parliament and that are in a position to act as an indirect point of contact between Parliament and administrative agencies. Some of these institutions have already been discussed. One of the most important ones is the Auditor General's Office, which brings to the attention of the House any improper use of funds by an agency that is discovered. Another is the CHRC, which would investigate a complaint against an agency as it would one against any other part of government. There have also been a number of Royal Commissions that performed this function. This section will briefly discuss the role of one more institution presently in place, and two other institutional models not now in use in Canada.

The LRCC was created in 1971,

> . . . to study and keep under review on a continuing and systematic basis the statutes and other laws comprising the laws of Canada with a view to making recommendations for their improvement, modernization and reform . . .[286]

The Commission is from time to time to report its recommendations to the Minister of Justice, who is to table them in the House. Soon after its creation the Minister of Justice asked the Commission to undertake research into "the broader problems associated with procedures before administrative tribunals". Faced with a paucity of information on the actual workings of the federal administrative process, the Commission undertook a programme of studies of the procedures followed by a number of administrative agencies. These agency studies were complemented by topical Study Papers, such as this one, on various issues that arise with respect to the administrative agencies. From this research base the Commission has been able to arrive at some tentative conclusions on the need for reform in this area which are to be found in its Working Paper No. 25 on *Independent Administrative Agencies*.[287] When the cycle is completed by the publication of a report or reports to Parliament, there will be in existence a comprehensive plan for reform in this area. This type of scrutiny cannot possibly be undertaken by the House itself, and the LRCC is therefore a useful device through which Parliament can keep abreast of the larger problems raised by administrative agencies.

One type of institutional contact not in place at the federal level in Canada is the office of ombudsman. Members of Parliament spend much time dealing with matters on behalf of constituents, which could be dealt with by such an office. Mr. Fairweather, Chief Commissioner of the CHRC and a former MP, reports that the Commission receives numerous requests for assistance from Members. Unfortunately, about three-quarters of these requests concern matters not within the Commission's jurisdiction. Those which arise out of dealings with the federal public sector, including federal administrative agencies, could be properly dealt with by an ombudsman.

The existence of such an institution would relieve some of the pressure on Members of Parliament, either by providing them with quick answers, or by giving the Members a place to which they could refer constituents with problems. It would also be another connection between Parliament and administrative agencies.

Another type of institution used in other jurisdictions is an "agency on agencies". Examples are the British Council on Tribunals, the Administrative Conference of the United States, and the Australian Administrative Review Council.[268] These are an important part of their respective administrative systems. There is a need for continuous expert surveillance of the technical aspects of administrative agencies such as the uniformity and merit of procedures used by agencies, the place of new agencies in the existing system, and the drafting of agency legislation. There is no reason why Parliament need concern itself with these more technical matters, and indeed it has neither the time nor the expertise to do so. By assigning the responsibility to an independent body, Parliament can ensure that these tasks are being done, while leaving itself free to deal with the more substantive issues of policy.

3. Other Contacts

This chapter concludes with some odds and ends: appointments, common memberships, reasons for decisions, freedom of information, and sunset laws.

Most statutes provide for the appointment of agency members by the Governor in Council, meaning that the effective power is in the hands of the Minister concerned, or the Prime Minister. Parliament has little input into the appointments process, which over the long run can be used to influence the direction of an agency. At most, Members can criticize appointments once they are made. There are at present seven statutes which provide that agency members can only be removed by a joint address of both Houses.[269] The Lambert Commission recommended that, in order to protect their independence, this be made the general rule for regulatory agencies.[270] While it does protect the agency from executive interference, such a power of removal is also the ultimate form of accountability, though due to its drastic nature it is rarely used. It does, however, present at least a theoretical point of contact between Parliament and administrative agencies.

In Canada the vesting of the right to make agency appointments in the executive has meant that it is not uncommon for Members of Parliament to be appointed to administrative agencies when this is politically expedient. For example, there are at present five former Members of Parliament

on the CPC, two on the CTC (including the President), one on the NEB, and one (the Chief Commissioner) on the CHRC. The value of this "common membership" as a point of contact is hard to measure, but it may serve to make the agencies more aware of the problems facing MP's. There does not seem to have been any movement in the other direction. A former Chairman of the CRTC was appointed to the Cabinet, but he resigned shortly after failing in his attempt to gain a seat through a by-election.

The value of having written reasons for decisions of administrative agencies is well known. A right of appeal is often meaningless without them. But reasons are also a good way of keeping track of the work of an agency: how it interprets its statutory mandate, the way it exercises its discretionary powers, and the priority it gives to various incompatible goals. Reasons are especially valuable in the case of the more judicial agencies, such as the IAB, where it is felt inappropriate for agency members to be accountable through devices such as House committees. An obligation on the part of the agency to produce written reasons can therefore serve as a valuable contact between agencies and politicians.

Several jurisdictions, most notably the United States, have enacted laws that give the public the right to have access to government documents. The resulting increase in the availability of information on the public sector is of great value to anyone who deals with the government; the more interest in government, the greater the value. Since Members of Parliament deal more with the government than most, they could expect to benefit more from such a right than the average person. A formalized, institutionalized method of obtaining information such as a freedom of information law would create would be another significant point of contact with the agencies. Related to freedom of information statutes are the new "sunshine" laws, which require administrative authorities to conduct more of their business in public.

The final point of contact to be noted is also one not generally in use in Canada: sunset laws. Such laws provide for a limited life span for the agency. If at the end of this time the agency is not renewed by the legislature it automatically ceases to exist. At present such provisions only exist for a few agencies whose mandates are limited by their nature, for example the AIB and the NPA. The Lambert Commission recommended sunset laws for statutory spending programmes (those which do not need to be approved each year during the Estimates process), but not for administrative agencies.[271] Proponents of sunset laws point to the automatic review of agency mandates that must occur under these laws, and the desirability of having the agencies periodically justify their existence. Opponents regard sunset laws as too much of a blunt instrument, as they sweep in agencies whose existence is unchallenged. There is also the fear that pressures on legislative timetables will turn the renewal process into a

formality. The experience with the *Bank Act* confirms this latter suspicion. It is customary for this Act to be reviewed every ten years, and when this was last done it was stipulated the Act would remain in force until July of 1977.[272] This deadline was extended three times without the new bill being debated; finally, after a further extension, the new Act was adopted in November of 1980.[273] The original provision has therefore been ineffective in forcing review of the statute, because House time has been allocated to the items with the highest priority in the minds of the government of the day.

CHAPTER FIVE

Parliament and Administrative Agencies

Thus far, this Study Paper has examined the constitutional context in which administrative agencies and Parliament operate, and has described the interaction that occurs between these two institutions. It is the purpose of this final chapter to draw together some of the observations and conclusions made so far, and to recommend some changes that will strengthen the relationship between Parliament and administrative agencies. This will be done under five headings. In the first section some of the underlying assumptions of this paper will be reiterated. In this part the paper will also return to the seven aspects of administrative agencies which were identified at the end of Chapter Three as being suitable targets of Parliament's attention, and summarize the existing practice in regard to each one. The next three sections identify, outline, and make recommendations on, the three key issues that arise out of the existence of administrative agencies in a parliamentary democracy: firstly, the status of agencies in the system; secondly, the communications between Parliament and agencies; and thirdly, the structures and procedures needed to support the relationship between the agencies and Parliament. The final portion of the chapter will, by way of recapitulation, return again to the seven tasks identified at the end of Chapter Three and outline how each would be performed under the suggested régime.

A. The Present Position

1. Observations and Assumptions

The parliamentary democracy presently in operation in Canada is based on a model established before the recent proliferation of administrative agencies. The theory and conventions underlying this system of government accordingly contain no neat pigeon-hole for these agencies. The recommendations in this study are based, however, on the assumption

that the administrative agency is a development within, and not a departure from, parliamentary democracy. Accordingly, there is no concern here with constitutional changes to the basic framework of government as it presently exists. This means that any recommendations must be practical given the system in which they are to be implemented, and must also be sensitive to the many traditions and conventions that permeate parliamentary government.

It is also important to keep in mind the realities of the system. During a time of majority government, the policies of the government cannot be changed without its consent or acquiescence; at most, they can be slowed down. During times of minority government, the policies of the executive are a little more susceptible to pressure, but in the end the Opposition can only defeat a government motion when it is prepared to fight an election. The result is that there is little point in giving Parliament a veto or affirmative power over a particular item, because in the end the government will decide the motion's fate. If the government is willing to have change, it can see that change occurs; if it is not willing, there will be no change and the sanction is ineffective. The fact is that the real power of Parliament is in its ability to air issues through public debate in the House of Commons. It is therefore necessary that procedures be put into effect to ensure that important issues will in fact be debated.

The concept of ministerial responsibility has been the subject of a good deal of scorn and scepticism. It is, and will remain, however, a fundamental part of parliamentary government.[274] Consequently, the Members of the Cabinet will remain the chief contacts between the House and the public service, and can be expected to resist any changes that may undermine their position in this regard. In addition, they will remain the proper target of parliamentary attack on any aspect of government operations and policy. The extent of the responsibility of the executive should be related to the real power it possesses, and where an administrative agency is not really an independent actor in a particular aspect of its work, the executive should not be allowed to disclaim this responsibility Where the Cabinet or the Minister cannot control the agency, they are not accountable for its decisions, but they should be expected to be aware of what the agency is doing, and to state whether those actions are in accordance with government policy. They must then be prepared to defend that policy.

The proper and legitimate role of the executive is to govern. The proper and legitimate role of the House of Commons is to scrutinize the executive. This study proceeds on the assumption that there is nothing inherently evil about executive power even though it, like any other type of power, is subject to abuse. The government of the day is elected to govern, and they are under an obligation to use the powers that have been given to them to do so. All this is to be done under the watchful eye of

Parliament. Just as the Cabinet can expect to be allowed to do its job, so Parliament can expect to be provided with the resources, opportunities, and procedures it needs to do its own. It follows that the executive cannot legitimately deny Parliament anything that it reasonably needs to remain an effective and vigorous scrutineer of the government.[275]

Administrative agencies are a part of the public sector, and as such Parliament's role as scrutineer includes them. The House has a right to maintain contact with the agencies, and to review in the appropriate manner their activities, just as it reviews the activities of the rest of government. It follows that some link should exist between the House and agencies to provide the necessary interaction. Since Parliament is their creator, financier and legitimizer, administrative agencies also have a considerable interest in the existence of strong bonds between themselves and the House.

One restriction on the role that Parliament can play is the sheer size of the task it faces. The House obviously cannot do everything, for if it could, there would be no need for the Cabinet. But even within its role as scrutineer there is a limit on what can be done; certainly Parliament cannot check up on every decision made by every administrative agency. There is therefore a need to set priorities and a need for the House to decide what it will deal with itself, what it will leave to other centres of responsibility, and what can safely be left undone. Related to this problem is the scarcity of time in the House itself. The government has a justifiable claim to most of the time in the House set aside for dealing with government business. In recommending changes one must be careful not to entrench so many things in the timetable of the Commons that government motions are brought to a standstill.

Finally some of the limitations in making recommendations in this area must be noted. Some aspects of the House's work are by nature unstructured and undisciplined, and must continue to be so. An example is the debate of legislation in the House. Such debates are an important device in the scrutiny of new legislation, but it is not meaningful to say that the Members should spend more time discussing a particular issue when a new agency is created even though this would lead to greater accountability in the system as a whole. As was noted earlier, MP's must remain free to deal with those issues which they feel are important.[276] A related constraint is that even though Parliament can be given the tools (in the form of information and procedures) to render an accounting from the agencies, it is up to Members to use them. The changes in attitude that may be needed are also not susceptible to recommendations for reform, and the most that can be done is to convince MP's through reasoned argument that particular topics are worthy of discussion.

It is a premise of this study that there is a danger in assuming the existence of a typical administrative agency or a "system" of agencies.

Federal agencies perform many different roles, and no two of them are exactly the same. As we pointed out earlier, this creates a danger that solutions will be proposed as if they are of universal applicability, when in fact the diversity of agencies may call for a range of solutions.[277] This calls for recommendations based on broader principles with qualifications for exceptional cases, and for an awareness of the diversity that will have to be dealt with when reforms are actually implemented.

2. Elements of Accountability

At the end of Chapter Three it was concluded that Parliament's main role is as the scrutineer, auditor or critic of the public sector. In exploring this role in relation to the administrative agencies, seven different aspects of accountability were identified.[278] Having examined the points of contact between Parliament and administrative agencies in the last chapter, it is useful at this point to return to these seven elements of accountability to outline briefly how each is dealt with at the present time.

(a) *Structure*

The first item for review is the overall structure and integrity of the system. This includes the organization of existing agencies, the place of new agencies, and the relationship between the agencies and other parts of government. Covered are such issues as the uniformity of legislation and the suitability of the agency model to perform the task at hand. This type of review is presently undertaken largely through debate on, and clause by clause study of, bills creating new agencies or altering existing ones, a process which is unsatisfactory for several reasons.[279] First of all, statutes affecting the agencies do not come before the House with any regularity, and as a result there is no continuous or routine examination of any particular agency. Secondly, a bill dealing with one agency is not a good basis for a debate on the overall system presently in place. Furthermore, Parliament is prevented from systematically scrutinizing new agencies and their place in the existing system because of the fact that a number of administrative agencies are created by Order in Council, out of the reach of Parliament.[280] Finally, as was noted above a great deal of time does not seem to be spent on these issues in the House, even in the case of bills like the telecommunications bill whose primary purpose was a rationalization of the jurisdiction of two agencies.[281] In fact the only observed reference to the place of a new agency in the existing structure came during the debate on the NPA bill, which it will be recalled created an entirely new and parallel system of regulation.[282] Even here there was no

sustained comment on these issues. The organization of the public sector is to a large extent a matter of executive prerogative. While this does not hold true in respect of administrative agencies created by statute, it would appear that the present system relies heavily on the executive branch to provide for an orderly system of agencies with proper links to the rest of government.[283] Parliamentary scrutiny of this function of the executive is presently weak.[284]

(b) *Mandate*

Second on the list of items to be reviewed is the mandate given to the agency, which should be examined for clarity, inherent contradictions and compliance with the wishes of Parliament. This too is primarily done during the debate on bills. Since it is the substance of any measure that receives the greatest attention, the compliance of an agency's mandate with the wishes of Parliament is usually thoroughly debated. The best example of this occurred when the CTC was given a mandate to promote an "adequate" as well as an "efficient and economic" transportation system.[285] This example, however, also shows up an area of weakness, for this addition created an inherent contradiction in the goals of the CTC. Setting clear and detailed goals for the agency is an important factor in agency accountability. It is a necessary premise of any system of accountability that there be pre-set standards against which performance can be measured. If those standards are vague, contradictory or absent, a latent policy-making and priority-setting power falls to the agency. The present system allows for review of the substance, clarity and consistency of the initial agency mandate (though the opportunity may not always be used to the fullest), but it does not provide a mechanism for periodic review and updating of that mandate.[286]

(c) *Policy*

Thirdly, policy developed by the agency should be closely monitored (as should any policy directive given to the agency by the executive), particularly the interpretation by the agency of its mandate and jurisdiction. At present there is no formal forum for the review of agency policy. In part it occurs through the Question Period in the House, and on miscellaneous debates such as those under Standing Order 26.[287] This primarily takes the form of reaction to particular decisions. As was noted earlier, annual reports of the agencies do not lead to much scrutiny of policy, both because of the content of the reports and because they are not discussed in the House or in committee.[288] The primary review of agency policy presently occurs when Chairmen make appearances during the Estimates process.[289] As this procedure is not designed for policy review the scrutiny that takes place is ineffective and incomplete, and there is no

systematic comparison between policy made and the agency's statutory mandate. Overall, Parliament has a good "brushfire" capacity, in that it can respond quickly to isolated high profile issues, but it has no capacity to conduct a broad review of agency policy.

(d) *Delegated Legislative Powers*

The fourth matter to be reviewed is the scope and exercise of delegated legislative powers. At present the scope of such powers is controlled by debate of the bills that grant them.[290] Their exercise could be subject to review for substance and form. Review of substance is at present non-existent, with the exception of the handful of statutes that provide for an affirmative or negative resolution of Parliament.[291] There is also non-parliamentary review on isolated topics such as compliance with the *Bill of Rights* and the *Human Rights Act*.[292] On the other hand review of the form of delegated legislation is the one area where a systematic method of review is in place. As was noted the work of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments is subject to some limitations, but it still represents a superior system of review when compared to the review of any other aspect of the work of administrative agencies.[293] This said, one can perhaps criticize Parliament's priorities in this regard. Review of form and *vires* would seem to be activities that can adequately be done by other institutions, such as the public service or the courts. Some of the other criteria used by the Joint Committee, such as those on imposition of penalties and retroactive effect, could be adequately dealt with by a general provision that no general regulation-making power authorizes these things. Parliament should perhaps devote its energies to the review of the substance of delegated legislation, including therein one or two of the criteria presently applied by the Joint Committee such as "unusual or unexpected use of powers" and "unduly trespasses on the rights of the subject."

(e) *Discretionary Powers*

Discretionary powers should also be subject to review for their scope and exercise. Again, the question of scope can be raised during debate on the statute granting the discretion, but as was noted earlier Members do not seem to be particularly concerned with, or sensitive to, the granting of wide discretionary powers to administrative agencies.[294] Review of the exercise of these discretions is also rather haphazard. Occasionally such things are touched on during the Estimates process, but there is nothing approaching a systematic review of the consistency and appropriateness of their exercise. Agency reports are also not particularly helpful. Review of discretionary powers is perhaps weaker than review of any other aspect of the work of administrative agencies.

(f) *Finance*

The sixth item is financial control, and there are well established procedures in place to provide this. The Estimates debates in committee are designed to review initial spending proposals, although as was noted they are not currently used for that purpose.[295] Post-spending review is carried out by the Auditor General and the Public Accounts Committee, and seems to be well in hand.[296] The financial process is a more formalized one because of the need to seek funds from Parliament each year. It is not without its faults, and in this respect reference should once again be made to the many recommendations of the Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability.

(g) *Individual Cases*

The seventh and final subject for review is the disposition of individual cases. This presents difficulties, for in most cases it would be inappropriate to expect the agency to justify a particular decision to the House. Parliament's interest here is not so much in accountability as in being aware of how powers are actually being exercised and jurisdiction actually being interpreted. Its remedy is not to call the agency to task, but to amend the statute or to prod the executive into action. While most agencies issue reasons for their decisions, and many annual reports contain outlines of them, there is at present no routine method of bringing the results of individual cases to Parliament, nor is there any procedure for their scrutiny or debate. It is probably through complaints from constituents that MP's receive the most contact concerning decisions, and this does serve to identify problem areas. Such problems can be resolved by individual action on the part of Members, during Question Period, and during the Estimates process when the Chairmen are present. There is, however, no special institution or procedure set up to perform this function.

(h) *Conclusion*

This review of the seven aspects of the work of administrative agencies that should be subject to scrutiny by Parliament reveals that there is much room for improvement. The rest of the chapter will examine the three key issues that arise here, and propose changes that would improve the system.

B. A Question of Status

That unwritten part of our constitution which provides for the relationship between Ministers of the Crown, Parliament, the public service and the courts is largely a product of the last century. It evolved at a time

when administrative agencies did not play a major role in government, and it does not contain a clear provision for them in the system. No form of government that is based on convention and practice can exist without political theory, yet our political science has yet to resolve the question of the status of administrative agencies in a parliamentary democracy. There is no general agreement on the type of interaction that should occur between agencies and the centres of political power, and their relationship with the courts has become hopelessly entangled with concepts of "jurisdiction". Also unresolved is the problem presented by the competing objectives of maintaining the independence of agencies while keeping them accountable for their decisions.

In Chapter Two it was pointed out that an important attribute of administrative agencies is their ability to act as an insulator between government and the function being performed.[297] Thus, they are used when impartiality is needed in arbitrations, adjudications, determination making or the exercise of discretions, where the input of other groups is desired, and where there is no place for party politics and favouritism. These things are accomplished by granting the agency a degree of independence, and by relaxing the traditional governmental controls over it. Maintaining the independence of agencies from the executive and the public service is thereafter seen as a desirable objective.

In contradistinction to the desirability of maintaining agency independence is the value the parliamentary system places on government being accountable to the elected representatives of the people. To a certain extent a gain in independence results in a loss of accountability, an inability to direct the work of the agency on a course in line with government priorities, and difficulties in co-ordinating government and agency policy. On the other hand, to increase accountability limits the flexibility of the agency, restricts its ability to apply its expertise to its work, and to a certain extent defeats the whole purpose of creating the agency in the first place. The solution is, of course, not to choose one over the other, but to strike the correct balance between the competing values.

Selecting the right balance is a difficult enough task on its own, but it is complicated by certain other factors. The first is the wide variety of roles that a particular agency may play. It is highly possible that the level of accountability needed for one role will be incompatible with the degree of independence called for by another. Secondly, the diversity that exists among administrative agencies means that the proper balance for one agency is unlikely to be appropriate for another. As a result, a separate solution will have to be developed for each one. It is not possible, and perhaps misleading, to treat administrative agencies as a unitary fourth branch of government for the purposes of defining their relations to the other three branches.[298]

Relations between the traditional three branches are fairly simple. Parliament, the legislative branch, is responsible to the people through the electoral process. The executive branch is responsible to Parliament through the concept of ministerial responsibility. The judicial branch is not responsible to either of the other two because of its need for independence, but is restrained by judicial traditions and discipline, appeal procedures, its inability to deal with matters other than those brought to it, the limitations of dealing with issues on a case-by-case basis, and the ability of the legislature to change the law. Thus accountability is the hallmark of the executive as independence is of the judiciary. Using the relationship of these two branches of government to Parliament as the model for the relationship between Parliament and administrative agencies has two advantages: it allows one to deal with known quantities, and the solutions suggested will be in accordance with our political traditions. It is not, however, a complete answer. First of all, it does not deal with the relationship between Parliament and those agencies with legislative powers. Secondly, there remains the problem of those agencies which exercise functions traditionally performed by more than one branch of government. Finally, it does not take into account the position of agencies that are not subject to some of the limitations which the executive and the courts have on their power.

In strictly logical terms accountability to Parliament can be direct, indirect or non-existent. Direct accountability would involve a relationship with Parliament without the intervention of any other institution. This type of accountability is rare, existing with only a few special institutions such as the Auditor General's office. In the course of Chapter Four it will have been noticed how few direct contacts there are between the agencies and Parliament, the appearances of agency Chairmen before committees being the only significant one. Most of the contacts are indirect, and are made through the Minister. As was noted above, the Cabinet has long been the point of contact between Parliament and the public service,[290] and indeed the creation of direct links would be seen by some as a further weakening of ministerial responsibility. The absence of accountability to Parliament is not a rejection of the principles of parliamentary government. The courts are not accountable in this sense, though as was noted above, they are subject to other restrictions.

To this point it will have been realized that the question of the status of administrative agencies consists of two related issues: the proper relationship between the agencies and the rest of government, and the appropriate degree of independence for agencies. While neither of these issues permits of a simple solution it is recommended that the problem should be approached on the following basis. Firstly, and speaking most generally, the relationship between an agency and the rest of government must be dealt with specifically in the statute that establishes the agency. To fail to do so implies either that the issue is not important or that it is adequately

dealt with by political conventions, neither of which is true. Approaching the problem from the perspective of each individual agency also deals with the diversity that exists among administrative agencies. A corollary of this recommendation is that use should not be made of vague formulas such as "court of record" to describe the status and relationships of an agency, for they are insufficiently precise.

Secondly, an agency should not be given incompatible roles to perform. Parliamentary government has always worked on the assumption that certain functions should be separated, for example, that no person should be simultaneously legislator, prosecutor and judge, and that no person should be a judge in his own cause. While one advantage of the agencies has been their ability to mix functions performed by other branches of government, this should not be carried too far. Where one role requires considerable independence and another calls for a degree of accountability, consideration should be given to using a two-tiered system if a method of separating the functions within one agency cannot be developed.

Thirdly, when a new agency is created, each role that it is to play should be identified, and the statute should spell out clearly the degree of accountability (or independence) that will exist in respect of that function. This will again require that relationships with the other parts of government be clearly set out. Paying attention to each role which the agency must perform will help to point out any incompatibilities. It will also prevent an over-emphasis on one particular role, or one model of agency, leading to a statute that defines relationships appropriate to that role, but not for others which the agency must undertake. In setting out the accountability and independence of the agency the statute should specify where the real power lies. If the agency is merely to advise or recommend, with the real powers of decision making being in the Cabinet, that should be made clear. Neither a degree of independence for the agency nor executive power over the agency is inherently improper if proper controls are in place and relations are well defined. The real danger lies in non-independence in the agency coupled with a lack of responsibility on the part of the executive.

Fourthly, in accordance with the idea that parliamentary government is responsible government, no agency should be accorded more independence than is needed for it to fulfil its mandate. Wherever possible government should be responsible to Parliament. Where accountability to Parliament would be inappropriate, it must be ensured that other limitations such as those applied to the courts are in effect. These might include appeals to a court or to another administrative agency, or very specific guidelines set out in the statute.

Fifthly, and finally, where an agency should be accountable to Parliament, that accountability should be indirect. This in effect means that the

Cabinet will have the primary responsibility for supervising the agency, with the Ministers then being responsible to Parliament for their actions or inaction. Putting responsibility on the executive will require that the Cabinet or the Minister has control over the agency on appropriate issues through suitable mechanisms. Parliament's relationship with administrative agencies will be more by way of influence than by actual control.

The conclusion that agency status should be dealt with on an agency-by-agency basis requires that recommendations in this section be quite general. No one régime of accountability can be recommended for all agencies. The applicability of the five principles just recommended can, however, be demonstrated in respect of some of the roles commonly performed by administrative agencies. When dealt with in isolation few of these roles present really difficult questions about the appropriate degree of accountability or independence. An assistant agency can have the same degree of independence as the branch of government it is assisting. Advisory agencies do not present problems of accountability because there is always the final sanction of refusing to accept the advice. The application of expertise is not a problem unless combined with another role, such as policy making. The independence of purely adjudicative or arbitral agencies is obviously necessary, but care must be taken to ensure that other limitations (such as those operating on the courts) are in place. At the other end of the spectrum, policy-making and rule-making agencies are obvious candidates for a degree of accountability to elected officials.[300]

When roles are combined, which is the more common situation, the problems become more difficult. For example, determination-making or discretion-exercising agencies usually combine some policy-making ability (for a discretion implies an absence of strict rules) with an adjudication or determination of individual cases. While the policy applied must be responsive to government input, a certain degree of independence is needed to protect individual applicants. Large regulatory agencies usually present this type of problem because they combine rule-making, policy-making, and adjudicative functions.

The CRTC illustrates the difficulties that can arise. Under the *Broadcasting Act* the CRTC is required to administer certain aspects of Canadian broadcasting. The Act sets out the broad goals that are to be aimed for, but not the detail as to how they are to be achieved. Involved in this task is the making of a number of policy decisions about *inter alia*, Canadian ownership, programme content, and advertising policy. These are matters in which the government can expect to have a say. On the other hand sensitivity about freedom of the press and the need to decide individual cases fairly require that politicians not be too actively involved in the work

of the Commission. Similar problems arise with the granting of discretionary allowances by the WVAB and the admittance of immigrants on compassionate grounds by the IAB. In both cases the need to deal fairly with individuals conflicts to some extent with the government's legitimate interest in levels of spending and the flow of immigrants.

If a pattern emerges from all this it is that elected officials should have the right to lay down the broader policies and priorities for the agencies to apply, but once that is done the agency should be allowed to operate without interference. To accomplish this it is recommended that policy input be provided by statutory provisions, by policy directives to the agency from the Cabinet, and by executive control over delegated legislation created by the agencies. All of these methods involve accountability to Parliament, and the appropriate one will vary from agency to agency. For example, standards for adjudication might better be established by statute or in regulations than by policy directives. Once this policy input is made the executive should step back. There should be no directive power in individual cases, no power to grant individual exemptions from the provisions of regulations, and no appeals to the Cabinet from the decisions of the agency. Furthermore, the agency should be able to decide individual cases in its own name, and should not just recommend decisions to the Minister or the Governor in Council. In some cases a power to suspend decisions while the Cabinet develops a policy may be desirable or necessary. If a decision is made contrary to government policy, the solution is to amend the statute or to issue a further and more specific directive to the agency, not to, in effect, change the law retrospectively in respect of individual cases. Parliament's role in such a system would be to scrutinize the agency's interpretation of its statutory mandate, oversee the executive's use of its powers, and supervise the agency's interpretation of any policy input it receives.

To summarize, it is recommended that the relationship between each administrative agency and the rest of government be set out clearly in its statute. Each role that an agency is to play should be identified, and the proper degree of accountability or independence for each specified. Roles that are fundamentally incompatible should not be given to the same agency. The agency should not be granted greater independence than necessary, and where accountability to Parliament is appropriate it should operate through the Cabinet. As a general rule the government of the day should be able to determine the policies applied by the agency, but this should be done through prior input and not by altering decisions taken by the agency or by interfering with particular applications of the policy. The exact mechanisms needed to accomplish this will vary with the circumstances and the agency.

C. Communication and Information

One central issue in the relationship between Parliament and the administrative agencies is the flow of information between them. Parliament cannot perform properly without adequate data on the agencies, because the scrutiny process is exceptionally vulnerable to gaps in information. It is not possible to hold an institution accountable without knowledge of what it is doing. The primary weapon of Parliament is to subject issues to public debate, and such debate is not possible if the underlying facts are not available in a readily usable form.

Information gathering seems to be a particular preoccupation with Members of Parliament. Questions that essentially ask for the existing state of the law, for the content of regulations and for facts about the agency's work are very common during committee meetings on the Estimates.[301] In the legislative debates studied, Members took a consistent interest in the duty of new agencies to report, the requirement that important documents be tabled, and in ensuring that regulations would go before House committees.[302] This can be taken to reflect an awareness on the part of the Members that without this basic information their task will be much more difficult. The use by the Opposition of Question Period, which is in form an information-gathering device, shows how important the airing of information is in the accountability process.

Many Members of Parliament complain about the presumption of secrecy that seems to prevail in government. No doubt some information must be kept from general circulation, but there is a great deal that the public, and especially Parliament, should have a right to see. This is especially true in respect of administrative agencies, which must agree to a certain openness in exchange for the degree of independence which they are allowed. To illustrate this, the judiciary is not subject to political control, but in return it makes its decisions in open court, court records are available for public scrutiny, and written reasons are often issued for decisions. If the agencies want court-like independence they must live with court-like openness. Freedom of information legislation would of course go a long way towards solving this problem, and movements in this direction are to be encouraged. Any such legislation should be drafted to include administrative agencies.

Another problem with government information is its volume. It is ironic that there is at the same time too much and not enough information. Members of Parliament receive mountains of paper each session, yet they still lack much of the information they need to do their jobs. The key is to supply them with the proper information in a usable form.

Communication and information flow between Parliament and administrative agencies should be based on three principles. The first is availability. The information needed by Parliament to keep agencies accountable must be available to it. This information should be in a form suitable for use by Parliament, which should not have to make do with information produced for other purposes or users. The second principle is that Parliament should have an opportunity to examine the information. This is the working step in the process. It involves the discussion of the information (probably in committee) and the chance to ask questions about, seek clarification of, and otherwise interpret, the data supplied. The third and final principle is that Parliament should have an opportunity to air publicly what has been discovered. This step, which properly occurs in the House, is the final link in the accountability process and involves the use of Parliament's primary sanction, public debate, in its scrutiny of agency activity. The operation of the first of these three principles will now be outlined as it relates to five types of communication and information: questions, executive directives, statutory instruments, reasons, and reports. In the next section of this chapter the structures and procedures needed to support the information process (especially the examination and airing of information) will be expanded on.

The oral Question Period is probably lost as an information-gathering device. It is now primarily used at the third stage of the information process: public debate. Oral questions are not suited for detailed answers in any event, and a promise to investigate and answer at a later date is weakened by the fact that there is no formal process for those answers to be brought back to the House. Furthermore, since there are no members of administrative agencies in the House, oral questions are more useful when directed at the Minister or his department than at the agencies. The solution here lies in the greater use of written questions. These are a very useful device because they allow the MP to get precisely the information he wants, because they permit the asking of more detailed questions, and because there is a formal system of printing the answers in Hansard. The present practice of sending relevant questions to administrative agencies for the preparation of answers is satisfactory, and no changes are recommended. There remains the problem of Ministers refusing to answer particular questions that are submitted to them. The only cure for this, other than the present one of using public pressure, may be a general freedom of information law, which in most cases would eliminate the incentive not to reveal things in the House.

The vesting in the Cabinet of the right to control administrative agencies creates informational problems because of the secrecy that has traditionally enshrouded Cabinet proceedings. (Any freedom of information legislation is bound to contain an exception for Cabinet documents.) However, where the executive has been empowered to issue directives or veto rules made by an agency, such secrecy should not apply. Any such

power is quasi-legislative for it amounts to expanding on, or interpreting the statutory mandate of the agency. Because there should be no "secret law", any exercise of this type of power should be in writing and open. It is therefore recommended that policy directives be given in, and changes to agency rules and regulations be made through, formal documents tabled in the House. Such documents should not only explain what has been done, but should outline the government's reasons for the action which has been taken.

Earlier in this chapter it was recommended that the Cabinet not be involved in appeals of individual cases or in approving decisions recommended by an agency. Both of these types of power are presently in use, and until the necessary reforms are introduced their exercise should also be by a document (containing reasons) which can be tabled in the House.

As was noted during the discussion on the work of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, there are several annoying problems which limit the work of that committee.[303] One of these was the simple fact that there was no procedure for bringing all statutory instruments to the attention of the Joint Committee. To remedy this it is recommended that the law be changed to provide that one copy of every statutory instrument, other than those withheld from public scrutiny for security and like reasons, be sent to the Committee automatically. As well there should be a mechanism for determining whether a particular document is a statutory instrument within the definition in the *Statutory Instruments Act*. This would cover manuals, guidelines and other departmental directives. Finally, it is recommended that any order made by the Governor in Council exempting a regulation or class of regulations from publication be tabled and automatically referred to the Joint Committee.

The present practice on statutory instruments along with the changes just recommended would meet the first principle of availability of information. The automatic reference of the instruments to the Joint Committee meets the second principle of examination of the information made available on statutory instruments at least in so far as the form and *vires* of the instruments is concerned. In order to achieve the same thing as far as their substance goes, it is recommended that the Joint Committee have the power to refer a statutory instrument to one of the topical committees of the House for further examination.

Reasons for decisions are an important way of monitoring the work of administrative agencies. This is especially so where an agency is quasi-judicial, making traditional accountability techniques (such as appearances of the Chairmen before committees) inappropriate. By having its staff read the agencies' reasons, Parliament can remain aware of their work and how they interpret their mandate without interfering with their independence. For this reason it is suggested that as a general rule agencies be required

to give written reasons for their decisions. Furthermore, summaries or head-notes of important cases should be prepared, especially if these cases change the policies of the agency or are likely to be used as precedents. These summaries of leading cases should be included in an appendix to the annual report of the agency.

Agency reports to Parliament have the potential of being the most valuable form of communication between the administrative agency and Parliament. At present annual reports are largely "what" reports, not "why" reports, and they sometimes convey more information about the agency's clientele than the agency itself. Reports are now treated as documents whose primary purpose is to convey facts and other information.[304] It is recommended that it be made clear that the purpose of reports is to set out the work of the agency in sufficient detail and in such a form that they can be used as the basis of keeping the agency accountable to Parliament. Towards this end agency members should take a more active role in the preparation of reports. Their content should be determined at meetings of the agency at which its mandate, goals and programmes are fully reviewed. Members of the agency should regard the report as a document of primary importance in helping to maintain a strong relationship with Parliament.

In order to highlight the report of the agency to Parliament, while still supplying the valuable statistical data presently contained therein, the report should be physically divided into two parts: the actual report and several appendices. The actual report should do several things. It should first of all identify the mandate of the agency, and set out any objectives specified for the agency in the statute. It should then contain a discussion by the members of the agency on how they interpret those objectives, especially where they are stated in vague or contradictory terms. This exposition should reveal the philosophy the agency brings to its task, and explain how it perceives its place in the environment in which it operates. Next the agency should set out its goals, being especially careful to relate them to the statutory mandate, and then should outline the plans and programmes it has in place to achieve each goal. Also included should be a summary of the major policy-making, rule-making and decision-making activities of the year, and how each served to further the goals of the agency. The basis on which any discretionary powers are exercised should also be outlined. The failures as well as the successes of the agency, along with any problems it foresees should be included. Such a report will be much more useful to Parliament, and it will also be good for the agency to the extent that it forces its members to step back each year and see where they are going.

Contained in the appendices, and separated from the body of the report to keep from overwhelming it, should be some or all of the following factual information:

1. A short outline of the structure of the agency, clearly identifying any changes from the previous year.

2. The activity of the agency, in the form of facts and statistics on its work-load, disposition of applications or appeals, and so forth.

3. An interpretive summary of any delegated legislative or rule-making activity that occurred during the year. There should also be a notation of any statutory amendments.

4. Summaries, in table form if appropriate, of the disposition of cases during the year, with brief notes on the most important ones.

5. Information on the activity of the industry the agency deals with or the environment in which it operates, if this information is thought desirable.

6. A glossary of technical terms used in the report or in the decisions of the agency.

It will be noted that it is not suggested that the annual report contain any financial data on the agency. This is because it is further recommended that this type of information be set out in a separate document to be presented to Parliament at the time the agency's Estimates are being considered. Wherever possible all information supplied to Parliament should be presented in the same format as in the previous year, using the same wording if there have been no changes.

All the items just suggested for inclusion in the report and its appendices will of course only be applicable in the case of the most complex agencies. Others with smaller policy-making roles will naturally have shorter reports. For example, a largely adjudicative agency might limit its report to its interpretation of certain key sections of the statute, how it exercises any discretionary powers it has been given, and what key decisions it has made in the past year. In order to deal with the diversity among agencies the following two suggestions are made. Firstly, the statute setting up an agency should specify not only that it must report, but what the report should contain. In setting this list the draftsman should select the appropriate items from those just noted. Secondly, the statute should specify that in addition to the items listed the report should contain those things recommended for inclusion by the committee of the House that usually considers the agency's report. This provision would replace those unused ones, which presently give the Minister the power to prescribe the content of reports.[305] It would also reinforce the idea that the report is an accounting to Parliament, and would help ensure that the report contains those things in which Parliament is most interested.

The substantial changes that have been suggested in the annual reports of agencies are designed to turn them into important tools in maintaining agency accountability to Parliament. A further recommendation that they

all be tabled will fulfil the first principle on which the information flow should be based: that relevant information be available to Parliament. Many of the other recommendations in this section concerning the tabling of various documents are designed to achieve the same thing. In the next section procedures and structures will be recommended to ensure that the other two principles on which the information flow should be based are also respected.

D. Structures and Procedures

Maintaining a proper relationship between Parliament and administrative agencies will require more than a clear definition of the agency's status and the availability of relevant information. Also needed will be structures and procedures to support that relationship. It is the purpose of this section to present some suggestions in this area.

The central forum of Parliament will continue to be the House of Commons, and it is primarily to the House that agencies must remain accountable. It is therefore of first importance that the House not be cut off from agencies, and that it have the tools it needs to make its relationship with agencies a meaningful one. In this regard it is recommended that new administrative agencies not be created by Order in Council or other methods that put them out of the reach of Parliament. This recommendation would not apply when the agency is for some reason set up by Order in Council but its existence is later confirmed by statute, as happened with the Interim Anti-Inflation Board.

1. Committees of the House

While accountability must in the end be to the House of Commons, the time of the House itself is limited. As the House has other important business to conduct, where possible the House should deal with agencies through some other forum than the floor of the House itself. The use of an arena with fewer time pressures will also help ensure that a more complete accounting takes place. In this regard it is recommended that the primary relationship between the House and the administrative agencies be through the committees of the House.[508] Specifically, it is suggested that the House develop specialized and expert committees that can be balanced against specialized and expert government departments and specialized and expert

administrative agencies. The floor of the House itself would continue to be used for "brushfires": those high profile and important issues of the day that merit being brought up during the ordinary business of the House.

If committees are to become the primary means of the House for maintaining agency accountability, some changes will be needed in the way they operate. First of all their mandates must be expanded. In the parliamentary system it is probably inappropriate for the committees of the House to take on a life of their own and to venture forth wholesale into the arena of policy formation. This would undercut the role of the executive. However, as was noted above the House is entitled to perform fully its role as the scrutineer of government, and the committees of the House can justifiably demand a sufficient mandate to enable them to do so. It is therefore recommended that the mandate of the committees be drafted so as to give them general supervision over that part of government with which they are concerned. This can best be accomplished by a general statement of their power to conduct a continuous and general review, followed by a list of the departments, administrative agencies and Crown corporations that are to fall under their scrutiny.[307]

In order to support this enlarged mandate one other thing is needed. In the previous section of this paper it was argued that a healthy information flow requires three things: availability, examination, and airing of information. In that section the automatic tabling of a number of documents was suggested to accomplish the first of these. In order to accomplish the second, examination, and in order to enable the committees to fulfil their new mandates, it is now recommended that all these documents be automatically and permanently referred to the relevant committee. This would include directives, alterations in rules, and disposition of appeals (until abolished) by the Cabinet, agency reports, and statutory instruments referred to the topical committees from the Joint Committee. This will make the House committees the workshops of the information and review processes. Automatic referral will ensure that the performance by the House of its supervisory role will not be dependent on the will of the executive, and will ensure that there are no gaps in the review that takes place.

Turning the committees into expert and specialized institutions to be balanced against expert and specialized departments and agencies will require that they have a staff to provide professional assistance. This staff should not be designed to advise committee members on matters of policy. As was pointed out in Chapter Four such an arrangement would become unworkable given the partisan nature of the committees, and policy development is better left to the research staff of the various parties.[308] What is needed for the committees is a type of secretariat of moderate size. Its function would be to gather all tabled material that is automatically referred to the committee and compile, review and summarize the data. This would

include reading the reports, reasons and regulations of the various administrative agencies. The secretariat would then point out interesting areas, changes from previous years and other matters of which Members should be aware. The staff of the secretariat should have some expertise in the area the committee deals with in order to be able to interpret technical data for the Members, and should make use of the additional expertise in the Research Branch of the Library when appropriate. Such a secretariat would be of great assistance in providing direction and continuity to the committees of the House.

Improvements can also be made to the procedures used by committees. It has been suggested that they would function better with a more neutral Chairman but this is probably not possible given the partisan nature of Parliament itself. A more practical reform, that of developing a degree of expertise in the committees, will require stability in membership. To accomplish this it is recommended that the size of committees be reduced, and that frequent changes in membership be stopped.[309] To make this latter recommendation practical, no vote should be taken in a committee before forty-eight hours of notice of the vote has been given. This will enable the government to protect its majority on the committees. Furthermore, in order to enhance the discussion that takes place, groups of members of a committee should have the option of pooling their speaking time so that one of their number can conduct a sustained inquiry into a particular matter under discussion.

The work of standing committees in relation to administrative agencies should be conducted in three parts. The first part would occur in the spring and involve the consideration of the Estimates. This review would centre on three things: the Estimates, the report on financial matters in support of the Estimates recommended in the last section, and the appearance before the committee of a representative of the agency. While the granting of funds can never be completely separated from issues of policy, this part should be primarily a discussion of financial matters, and should not be allowed to dissolve into a general question and answer period or debate on policy issues.[310] Enforcement of the rules of relevancy and discipline on the part of the Members will be needed to accomplish this change. The new procedure on Estimates would have several advantages. The Estimates would now actually be discussed in committee. With all the extraneous matter removed the committee would probably be able to meet the May 31 deadline, reducing the significance of that cut-off date. Finally, policy debate could be shifted to a more suitable occasion.

The second part of agency review would occur in the fall when the committees are not busy with the Estimates, and would revolve around the annual report of the agency. These reports should be timed to come out in late summer, and under the changes proposed here they would automatically be referred to a committee. Representatives of the agency

would appear before the committee for the second time during the year to discuss the report and the work of the agency generally. It would be at this time that the policy debate and question and answer period that currently takes place on Estimates would be conducted. Since the discussion would be based on a more suitable document, the report, it should prove more satisfying for all concerned.

The third part of agency review would occur at various times throughout the year. It would consist of a discussion of regulations, directives, and other tabled matter relating to the agencies under the committee's jurisdiction. These would be screened by the secretariat as they arrived, and would be referred, along with any comments, to the committee for debate.

The final matter of a general nature to be considered is the sanction to be granted to committees. From time to time the committees will disagree with particular decisions, regulations or directives which have been made, and a method is needed to convey their opinions to the House and the government. This will also be needed to satisfy the third principle governing the information flow: that there be a chance to air matters that are discovered during the examination of information. It is envisioned that the traditional methods of the House — Question Period, motions under Standing Orders 26 and 43, adjournment debates, and debate on Supply Days — will continue to be the primary methods used by the Members to raise issues of concern to them. However, there should be a more formal method of bringing the decisions of the committees before the House.

In providing for the disposition of committee recommendations two things must be kept in mind. First of all, the House is already very busy and a great deal of its time is committed to various types of routine business. Reducing further the time for the consideration of government business should be avoided if possible, if only because doing so would prompt the government to use its majority to prevent committees from reporting at all. Secondly, the practicalities of parliamentary government mean that the government will only rarely be defeated in the House. The proper goal is therefore to have matters aired and debated rather than voted on. Provisions such as that in the *National Parks Act* which provide for votes without debate should accordingly be avoided,[311] and the taking of votes generally de-emphasized.

To account for these factors the following procedure for dealing with committee decisions is recommended. Committees should raise any matters by way of reports to the House.[312] When a report is received complaining of a particular regulation, directive or other matter related to agency activity, the government should have ninety days to do one of three things. First of all, they could implement the changes recommended. Secondly, they could explain the position of the government by way of a statement

made under Standing Order 15(s) and tabled in the House. Thirdly, they could arrange for some House time, say three hours, to be made available for debate of the issue raised. If any one of these three things is done the matter will end. By this stage at the very least the issue will have been raised in the House, and the government will have been forced to take a stand. However, if nothing is done within ninety days, either the Standing Orders should provide for an automatic debate, or the regulation or directive should become invalid. The appropriate sanction will vary depending on the particular issue; invalidity, for example, would be more suitable for challenged statutory instruments.

On a more specific level something should be said about the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Many of the changes proposed here have already been implemented in respect of this committee. However, it appeared from the earlier discussion on the Joint Committee that there are numerous technical problems holding back the work it is to do.[313] Many of these are so capricious and arbitrary that they cannot be supported no matter what view one takes of the proper scope of legislative review of delegated legislation. It is accordingly recommended that the *Statutory Instruments Act* be redrafted to correct its more obvious imperfections.

The growth of government and increasing pressures on the time of the House mean that Parliament will have to rely increasingly on its committees. The recommendations made in this section will set up a committee system capable of meeting the demands on it. Real results, however, are dependent on the Members of Parliament being prepared to adopt the attitudes and do the work needed to make the system effective. Undoubtedly Parliament will continue to rely on a small number of Members who take a vigorous interest in a particular issue or in the work of a particular agency. If the suggested procedures only assist these Members, or make this type of involvement sufficiently satisfying to attract a few other Members, they will have been successful.

2. Alternate Centres of Responsibility

While the committees of the House should be the primary contact between Parliament and administrative agencies, they will not be able to do all that is required. There are finite limits on the time that Members can spend in committee, and committees must also reserve time to deal with government business. Furthermore, there are some matters which are worthy of attention but which are of a technical or routine nature not suitable for the direct involvement of Parliament. Some of these matters

involve things in which the committees of the House cannot be expected to develop an expertise. In recognition of these limitations of Parliament, it is recommended that responsibility for some matters be delegated to other centres of responsibility.

In the last chapter the distinction between functional committees (which, like the Joint Committee, perform a single function over the whole range of government) and topical committees (which perform many functions in respect of one subject area) was outlined.[314] The problem with functional committees is the danger that they will be overwhelmed by work, and their inability to develop an expertise in all the subjects they will deal with. Topical committees, on the other hand, allow the development of expertise, but they do not provide an overview of the entire environment in which they operate. Thus while a topical committee is well suited to dealing with the work of a particular administrative agency, it is not designed to see how that agency fits in with other agencies, or how the system of agencies as a whole is operating. The Lambert Commission noted an analogous problem: because the Estimates are examined on a department-by-department basis by individual topical committees the House never comes to grips with the overall level of government expenditures. The solution to this type of problem is to put in place an institution that can perform the overall review needed, and recommend necessary reforms.

There are other things that would probably be better dealt with outside Parliament itself. One is the general uniformity of statutes creating agencies and setting out their powers, structures, and procedures. Where an agency has the power to set down procedural rules, those rules should be examined to ensure that they provide for a basic level of procedural fairness. The relationship of new agencies to existing parts of government also should be subject to careful review at some stage of the process. The review of the form and *vires* of statutory instruments might also be done outside Parliament.

One or several alternate centres of responsibility could perform these tasks. A new institution similar to the British Council on Tribunals could be resorted to, or the problem might be handled by redefining the role of existing centres of responsibility such as the Privy Council Office or the Department of Justice. The alternatives in this regard have been the subject of extensive discussion in another Study Paper prepared for the LRCC under the title *Council on Administration*.[315]

3. Sunset Laws

Much discussed in recent years have been the so-called sunset laws. This type of provision, which is not in general use in Canada, provides that an administrative agency ceases to exist at the end of a fixed period of

time unless its mandate is renewed by the legislature. The idea is that this will ensure that the agency's terms of reference will be updated periodically, and that agencies which have outlived their usefulness will be disbanded.

The major advantage of a sunset law is that it prevents the situation where an agency with a low profile continues only because no one has stopped to assess its role in the light of changed times. It is primarily a method of "red-flagging" an agency on a particular date in the future. To some extent sunset laws also overcome the hurdle of finding time in the House for a general debate on the work of an agency. If the government supports the continued existence of the agency it must make time available for debate of a renewal motion.

Sunset laws also have a number of disadvantages. First of all, they are a bit of a blunt instrument, sweeping in all sorts of agencies, the existence of which is not under serious challenge. They also bind future Parliaments, because those Houses will have to spend time on the renewal of agencies whether they have more important things to do or not. Issues can change rapidly, and each Parliament should be allowed to set its own priorities. That this will occur in any event is shown by the experience with the *Bank Act*.[316]

While sunset laws would provide a means of allocating House time to this particular issue, there is no evidence that the existence of spent administrative agencies is an issue of such importance that it deserves this special treatment. In one sense the Estimates process provides an annual "sunset" for any government programme, for the Members could at any time decide to cut off its funding. Furthermore, the proposed annual discussion of the agency's report would be just as effective a method of examining the mandate of the agency to see if it needs updating. It is submitted that these other procedures provide a suitable alternative procedure for the periodic review of an agency's mandate, and it is recommended that sunset laws not be put into general use.

E. Recapitulation

This concluding chapter opened with a survey of how Parliament presently reviews the seven aspects of administrative agencies identified in Chapter Three as being worthy of its attention. Having made some recommendations in this regard it will now return to these seven items and outline how they would be handled with these proposals in place.

First on the list is the overall structure and integrity of the system, the organization of existing agencies, the place of new agencies and the relationship between the agencies and the other parts of government. Under the proposed system no new agencies would be set up by Order in Council, so they would all be before Parliament at their creation. The House would still handle these issues during debates on bills creating new agencies, but under the new system primary responsibility in this area would be in one of the alternate centres of responsibility.

The second item is the mandate of the agency, its consistency and compliance with the wishes of Parliament. No major changes are proposed specifically for this function, but it is to be hoped that expertise developed in committees and the work of the secretariat would result in a more scientific approach to the agency mandate as set out in the statute.

Policy developed by the agency would be subject to much more thorough review under the new régime. The restructured reports would emphasize any policy making done by the agency, and the fall committee meetings at which the reports are to be discussed would provide an opportunity for debate and feedback on policy by the committee members. Tabling and automatic referrals of executive policy directives would ensure their scrutiny. The committee secretariat would also be of great assistance during the review of agency policy.

The fourth item is the scope and exercise of rule-making powers. Here the recommendation is that the standing committees would examine the scope of any regulation-making power in a bill. A system of conveying all statutory instruments to the Joint Committee would be in place. That Committee would examine the instruments for form and *vires*, and would refer them to the relevant topical committee for review of their substance.

The scope of discretionary powers would continue to be examined during debate on the bills granting those powers. The way in which discretions are exercised would be set out in the annual report, and would be subject to review at the fall meeting called to discuss the report.

Financial control would still be through review of the Estimates. However, with the policy review process now shifted to the annual fall meeting with the agency, the Estimates process could now actually be used to examine the Estimates. In doing this committees would be assisted by the new financial report to be prepared by the agency to supplement the Estimates. No changes are proposed in the role of the Public Accounts Committee.

The seventh and final aspect of the scrutiny of the work of administrative agencies is the monitoring of their decisions. This would be made possible by agencies issuing reasons for many of their decisions, and by

the secretariat reviewing those reasons and drawing any key decisions to the committee's attention. Furthermore, a summary of key cases would be contained in the annual report. Parliament would not attempt to hold agencies accountable for individual decisions, but rather would attempt to identify areas in need of statutory changes or policy directives.

The recommendations made in this paper, when taken collectively, set out a comprehensive plan for the accountability of administrative agencies to Parliament. All the suggestions made are designed to be in accordance with the conventions of a parliamentary democracy and to be practical enough for incorporation into the existing political system. If implemented they should provide for an appropriate relationship between Parliament and administrative agencies.

Summary of Author's Recommendations

1. Status of Agencies

(a) A statute creating an administrative agency should specifically set out the relationship it is to have with the rest of government. (pp. 117-118)

(b) An agency should not be given incompatible roles to perform. (p. 118)

(c) The roles to be played by an agency should be clearly identified in the statute creating it, and the appropriate degree of independence or accountability needed for that role should be set out. (p. 118)

(d) An agency should not be granted greater independence than is needed for it to fulfil its mandate. (p. 118)

(e) Accountability of an agency to Parliament should be indirect. (pp. 86-87, 117, 118)

(f) The government should have the power to specify the broader policies to be followed by agencies, but once this is done the Cabinet should have no involvement with the application of policy to individual cases. (p. 120)

2. Communication and Information

(a) The movement towards freedom of information laws should be encouraged, and any such statute should include administrative agencies in its ambit. (pp. 107, 121)

(b) The information flow between administrative agencies and Parliament should be based on three principles: that information be available, that there be an opportunity to examine the information, and that there be an opportunity to air publicly issues disclosed by the information. (p. 122)

(c) The practice of sending written questions to the agencies for answers should be continued. (p. 122)

(d) When the Cabinet issues a policy directive to an agency or vetos an agency regulation it should do so in a document that sets out the reasons for the action, and that document should be tabled in Parliament. (pp. 122-123)

(e) Political appeals should be abolished, but until this is done the reasons for the disposition of all appeals should be tabled in Parliament. (p. 123)

(f) All statutory instruments should automatically be sent to the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. A mechanism should be established to determine if a particular document falls within the Committee's jurisdiction. (pp. 78, 79-80, 123)

(g) Orders exempting regulations from publication should be tabled in Parliament and referred to the Joint Committee. (pp. 80-81, 123)

(h) The Joint Committee should have the power to refer statutory instruments to the other committees of the House in order that their substance be reviewed. (pp. 78, 123)

(i) As a general rule agencies should be required to give written reasons for their decisions. Summaries of leading cases should be included in an appendix to the annual report of the agency. (pp. 123-124)

(j) Annual reports to Parliament should be prepared by all agencies and tabled. (pp. 125-126)

(k) In addition to the annual report, the agencies should prepare a financial report to supplement the information in the Estimates. (p. 125)

(l) The basic content of the annual report should be specified by statute, and the committees of the House should be consulted in regard to other things that might be included. (pp. 96-102, 125)

(m) The annual report should be a document of accountability, and should be prepared with the active involvement of members of the agency. (pp. 95, 124)

(n) The annual report should identify the mandate and goals of the agency, set out how they are interpreted, outline the philosophy of the agency, and describe the plans it has to achieve its goals. It should also outline the major activities of the agency during the year and explain how they will help to achieve the agency's objectives. (pp. 96-102, 124-125)

(o) With allowances being made for the nature of each agency, appendices to the annual report should contain information on the structure of the agency, its activities during the year, a summary of statutory or regulatory activity during the year, information on the agency's case-load, information on the industry the agency deals with, and a glossary of technical terms. (pp. 124-125)

3. Structures and Procedures

(a) Administrative agencies should not be created by Orders in Council or by other extra-parliamentary methods. (p. 126)

(b) The House of Commons should deal with administrative agencies primarily through its committees. (pp. 60-61, 126)

(c) The House committees should be given a general mandate to scrutinize certain named departments, agencies and Crown corporations. (pp. 54-55, 127)

(d) Documents relating to the work of administrative agencies which are required to be tabled in Parliament should be automatically and permanently referred to the relevant topical committee. (pp. 60, 127)

(e) Each committee should have a secretariat to assist it with its work. (pp. 58-59, 127-128)

(f) The size of committees should be reduced and their membership stabilized. Votes in committee should only be taken after forty-eight hours of notice has been given. (pp. 55-56, 128)

(g) Groups of Members should have the option of pooling their speaking time. (pp. 64-65, 128)

(h) Parliamentary review of administrative agencies should occur in three stages: during the spring as a part of the Estimates process, in the fall during discussion of the annual report, and throughout the year as and when relevant documents that are tabled are referred to the committees. (pp. 72-73, 128-129)

(i) When a committee reports to the House the Cabinet should have ninety days to accept the recommendation made, table reasons why the report is rejected, or provide time in the House to debate the report. If this is not done the Standing Orders should provide for an automatic debate, or alternatively the directive or regulation being reported on should cease to have legal effect. (pp. 129-130)

(j) The *Statutory Instruments Act* should be redrafted. (pp. 79-80, 130)

(k) Alternate institutions should be used to oversee the system of administrative agencies, to review agency procedural rules and to perform other related functions. (pp. 40-41, 130-131)

(l) General use should not be made of sunset laws. (pp. 107-108, 131-132)

Endnotes

1. The following comment by Professor W. A. Robson [quoted in R. E. Wraith and P. G. Hutchesson, *Administrative Tribunals* (London: George Allen & Unwin, 1973), p. 197] could easily have been made in Canada:

   > At no time has Parliament or the Government or individual Ministers discussed the principles which should inform a system of administrative justice. The number and variety of tribunals have grown continually but they have remained strictly *ad hoc*. Neither Parliament nor the government has felt able to rise to the height of a general proposition on this vital subject. In consequence while we have a multitude of administrative tribunals we have not evolved a coherent system of administrative justice.

2. Royal Commission on Financial Management and Accountability, *Final Report* (Ottawa: Supply and Services, 1979), p. 282 (hereinafter referred to as the Lambert Commission Report).

3. J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service* (Toronto: University of Toronto Press, 1973), p. 139.

4. P. Silcox, "The Proliferation of Boards and Commissions", in *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, T. Lloyd and J. T. McLeod, eds. (Toronto: University of Toronto Press, 1968), p. 118.

5. See *infra*, p. 34.

6. For this and other procedural reforms, see A. R. Lucas and T. Bell, *The National Energy Board: Policy, Procedure and Practice* (Ottawa: LRCC, 1977), p. 61; H. N. Janisch, *The Regulatory Process of the Canadian Transport Commission* (Ottawa: LRCC, 1978), pp. 49-52.

7. W. A. Robson, *Justice and Administrative Law* (London: MacMillan, 1928), p. 278.

8. H. Mitchell, "To Commission — or Not to Commission", 5 *Can. Pub. Adm.* 253 (1962), pp. 255-258.

9. *Economic Council of Canada Act*, R.S.C. 1970, c. E-1, subs. 4(2).

10. I. Hunter and I. Kelly, *The Immigration Appeal Board* (Ottawa: LRCC, 1976), p. 76, n. 22.

11. Robson, *supra*, note 7, pp. 268-274.

12. See the discussion *infra*, pp. 105-106.

13. *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, s. 37 and subs. 40(5).

14. K. C. Davis, *Discretionary Justice* (Urbana: University of Illinois Press, 1971), p. 25.

15. CTC study, *supra*, note 6, p. 102.

16. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 314.

17. R.S.C. 1970, c. N-17, s. 3.

18. M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1955), p. 128.

19. H. N. Janisch, "The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada", 27 *U.N.B.L.J.* 83 (1978), p. 112.

20. For a general discussion, see K. Lysyk, "Comment", 47 *Can. Bar Rev.* 271 (1969).

21. A. Abel, "The *Dramatis Personae* of Administrative Law", 10 *Osgoode H.L.J.* 61 (1972), p. 75.

22. F. W. Anderson in "To Commission — or Not to Commission", *supra*, note 8, p. 266.

23. Janisch, *supra*, note 19, pp. 92-94.

24. R. Schultz, "Regulatory Agencies in the Canadian Political System", in *Public Administration in Canada: Selected Readings*, 3d ed., Kernaghan, ed. (Toronto: Methuen, 1977), p. 336.

25. The LRCC, in Chapter Two of its Working Paper 25, *Independent Administrative Agencies* (1980), has outlined a method of classifying the agencies into eight groups: regulatory agencies, regulative agencies, administrative tribunals, benefaction agencies, agencies determining status, granting agencies, research bodies and advisory bodies. Even within these categories there exists a wide diversity as to the roles played.

26. See e.g., Laskin C.J.C. in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.* [1978] 1 S.C.R. 369 (C. A.), p. 385.

27. F. W. Maitland, "The Shallows and Silences of Real Life", in *Collected Papers*, vol. 1, H. A. L. Fisher, ed. (Cambridge: C.U.P., 1911), p. 478.

28. For a good review of the debate that has raged over the powers and role of Parliament see R. Butt, *The Power of Parliament* (London: Constable and Co., 1967), Chapter 1.

29. "A House of two or three hundred members which wanders where it pleases will undoubtedly be able to do a lot of wandering, but it will not accomplish much more; and if it is to perform its functions as a useful part of the government, it must be willing to place some limits on its freedom and submit to direction." R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5th ed., rev. by N. Ward (Toronto: University of Toronto Press, 1970), p. 365.

30. "The only meanings of Parliamentary control worth considering, and worth the House spending much of its time on, are those which do *not* threaten the Parliamentary defeat of a Government, but which help to keep it responsive to the underlying currents and the more important drifts of public opinion . . . Defeating the Government or having the whips withdrawn represent, like calling in the police, the breakdown, not the assertion, of normal control." B. Crick, *The Reform of Parliament* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1964), pp. 76-77. See also Dawson, *supra*, note 29, p. 366.

31. See *infra*, pp. 73-74.

32. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 285.

33. *Regina v. Criminal Injuries Compensation Board, ex p. Lain* [1967] 2 Q.B. 864, pp. 881-883. But see H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 4th ed. (Oxford: Clarendon Press, 1977), p. 204.

34. *International Boundary Waters Treaty Act*, R.S.C. 1970, c. I-20; *International Boundary Commission Act*, R.S.C. 1970, c. I-19.

35. P.C. 1973-1239 of May 25, 1973.

36. P.C. 1975-2429 of Oct. 14, 1975.

37. The Advisory Council was created by Order in Council P.C. 1976-781 "on the recommendation of the Minister of National Health and Welfare, pursuant to National Health and Welfare Vote 65 of *Appropriation Act No. 3, 1976*". The Vote reads in part, "Status of Women — Program expenditures, the grants listed in the Estimates, authority to establish the Advisory Council on the Status of Women and to appoint the members thereof in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council . . ."

38. R.S.C. 1970, c. P-34.

39. Bill C-33, 2nd Sess., 30th Parliament, s. 3.1.

40. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, pp. 314-315.

41. Wraith and Hutchesson, *supra*, note 1, p. 224.

42. N. Ward, *The Public Purse* (Toronto: University of Toronto Press, 1962), p. 3.

43. This is not true of all the Crown corporations.

44. See the discussion *infra*, pp. 47-48.

45. On supply procedure generally, see *infra*, pp. 61-64.

46. Though the Estimates have come to be used for this purpose: see *infra*, pp. 70-73.

47. L. Cutler and D. Johnson, "Regulation and the Political Process", 84 *Yale L.J.* 1395 (1975), p. 1401.

48. "Citizens have substantive rights only in relation to the general policies and laws approved by the elected representatives of the people. All the procedural safeguards in the world will not persuade a person who has come into conflict with a semi-independent agency that he has been fairly treated unless he sees the relationship of policies which the elected representatives of the people have prescribed for the agency." Silcox, *supra*, note 4, p. 130.

49. Janisch, *supra*, note 19, p. 104, citing Bernstein, *supra*, note 18, pp. 268, 284. See also Cutler and Johnson, *supra*, note 47, p. 1408.

50. See *supra*, pp. 21-22.

51. R. J. Van Loon and M. S. Whittington, *The Canadian Political System* (Toronto: McGraw-Hill, 1971), p. 360.

52. Ibid., pp. 341-342.

53. See *supra*, pp. 16-17.

54. See *supra*, p. 22.

55. See the discussion *infra*, pp. 47-48.

56. The 30th Parliament existed between the general elections of July 8, 1974 and May 22, 1979.

57. Two dozen substantive matters resulted in about three dozen separate bills due to re-introductions in subsequent sessions.

58. Federal Transport Commission of Inquiry Bill, C-226, 1st Sess., 30th Parliament; C-220, 2nd Sess., (on 2nd reading see House of Commons *Debates*, April 1, 1977, 4581-4); C-313, 3d Sess.; C-344, 4th Sess. An Act to provide for the establishment of an authority to conserve for public use all abandoned rail lines in Canada, Bill C-341, 1st Sess. Senior Citizens Commission Bill, C-218, 3d Sess. (debated January 27, 1978: House of Commons *Debates*, 2330-7); C-230, 4th Sess.

59. Bills C-204 and C-332, 1st Sess., 30th Parliament; C-344, 2nd Sess.; C-345, 3d Sess. See also the motions under S.O. 43 on October 24, 1975 and December 4, 1975.

60. An Act to provide for the elimination of inactive and overlapping Federal programs and agencies by requiring Parliamentary review every five years. Bill C-296, 2nd Sess., 30th Parliament; C-226, 3d Sess.

61. Annual Reports Bill, C-455, 4th Sess., 30th Parliament, (see House of Commons *Debates*, December 21, 1978, 2347). Official Languages Act Amendment Bill, C-340, 1st Sess.; C-233, 2nd Sess. Broadcasting Act Amendment Bill, C-467, 3d Sess.; C-223, 4th Sess. Public Reports Cost Control Bill, C-201, 3d Sess.; C-268, 4th Sess., (see House of Commons *Debates*, November 1, 1977, 531-6). Inquiries Bill, C-206, 1st Sess.; C-326, 2nd Sess., (see House of Commons *Debates*, October 31, 1974, 924-31).

62. Broadcasting Act Amendment Bill, C-353, 1st Sess., 30th Parliament. Transportation Act Amendment Bill, C-349, 3d Sess.; C-201, 4th Sess., (see also House of Commons *Debates*, November 2, 1978, 742-9).

63. Farm Products Marketing Agencies Bill, C-313, 1st Sess., 30th Parliament. Harbour Commission Amendment Bill, C-323, 1st Sess.; C-314, 2nd Sess.; C-242, 3d Sess. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Amendment Bill, C-225, 4th Sess. Transport Act Amendment Bill, C-361, 4th Sess. Energy Board Act Amendment Bill, C-366, 4th Sess. Atomic Energy Control Act Amendment Bill, C-416, 4th Sess. Wheat Board Act Amendment Bill, C-417, 4th Sess. Energy Board Act Amendment Bill, C-289, 1st Sess.

64. The full text of the case studies is available in the library of the Law Reform Commission. This presentation is limited to the outlines of the sample chosen, the methodology, and the conclusions reached.

65. The Prices and Incomes Commission, the Food Prices Review Board, the Interim Anti-Inflation Board, the Anti-Inflation Board, the Administrator of the Anti-Inflation Act, the Anti-Inflation Appeal Tribunal, the Centre for the Study of Inflation and Productivity, and the National Commission on inflation.

66. S.C. 1974-75-76, c. 75.

67. S.C. 1977-78, c. 20.

68. House of Commons *Debates*, February 13, 1978, 2799; February 14, 2864.

69. S.C. 1974-75-76, c. 49.

70. See *infra*, pp. 130 *et seq*.

71. House of Commons *Debates*, October 17, 1975, 8314, 8317; October 20, 8353, 8374; October 24, 8530, 8535; February 13, 1978, 2798; February 14, 2841; February 20, 3023; February 21, 3064-67.

72. Ibid., October 24, 1975, 8533-5; October 22, 8466-7; March 4, 1975, 3779, 3783. Minutes of the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs, November 20, 1975, 72:50, 72:62; October 31, 63:20.

73. See the discussion *infra*, pp. 74-84, especially p. 84.

74. See e.g., House of Commons *Debates*, April 10, 1973, 3144; October 20, 1975, 8372; February 20, 1978, 3023. Minutes of the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs, November 7, 1975, 67:1 *et seq*. Minutes of the Special Committee on a Northern Gas Pipeline, February 27, 1978, 1:80, 83.

75. See *infra*, pp. 121-126.

76. See e.g., House of Commons *Debates*, April 10, 1973, 3145 (findings to be public); March 2, 1977, 3566-7 (independence from executive); October 24, 1975, 8529-30 (natural justice); February 18, 1976, 11046-8; February 19, 11114 (appeals). Minutes of the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs, October 30, 1975, 62:68.

77. House of Commons *Debates*, March 18, 1976, 11912-3, 11928.

78. Minutes of the Special Committee on a Northern Gas Pipeline, February 28, 1978, 2:62; March 2, 4:30, 42, 57, 80; March 7, 6:44; March 8, 7:5; March 9, 8:58; March 15, 11:51.

79. House of Commons *Debates*, April 21, 1975, 5041; Minutes of the Standing Committee of the House of Commons on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, April 8, 1975, 14:9-12.

80. House of Commons *Debates*, February 13, 1978, 2799; February 14, 2864.

81. Ibid., April 10, 1973, 3145, 3149, 3160; April 17, 3391.

82. See *supra*, p. 25.

83. P.C. 1969-1249 of June 19, 1969; P.C. 1973-1239 of March 25, 1973; P.C. 1975-2429 of October 14, 1975; P.C. 1979-635 of March 2, 1979; and see the letter of March 15, 1978 from the Prime Minister to Dr. Ostry setting up the Centre for the Study of Inflation and Productivity under the *Economic Council of Canada Act*, R.S.C. 1970, c. E-1, s. 10.

84. *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, subs. 12(1) and 20(2).

85. See *supra*, p. 33.

86. R. Schultz, assisted by S. Armstrong and A. Robinson, *Regulatory Agencies and Accountability*, a study prepared for the Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability in May, 1978, pp. 54-71.

87. This bill was also the subject of another study. See T. A. Hockin, "The Advance of Standing Committees in Canada's House of Commons: 1965 to 1970", 13 *Can. Pub. Adm.* 185 (1970), pp. 200-201.

88. See CTC study, *supra*, note 6, pp. 14-15.

89. See, generally, *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*, 5th ed. by A. Fraser, G. A. Birch, W. F. Dawson (Toronto: Carswell, 1978), pp. 129-34.

90. See House of Commons *Debates*, March 13, 1974, 471; March 10, 1976, 11675; December 6, 1978, 1854; September 5, 1973, 6249.

91. *Beauchesne's*, *supra*, note 89, pp. 129-131.

92. "S.335. Members are expected to refrain from discussing matters that are before the courts or tribunals which are courts of record. The purpose of this sub-judice convention is to protect the parties in a case awaiting or undergoing trial and persons who stand to be affected by the outcome of a judicial inquiry. It is a voluntary restraint imposed by the House upon itself in the interest of justice and fair play.

"S.338.(1) Matters before a royal commission are not subject to the convention. *Journals*, May 2, 1966, pp. 491-3.

(2) When an appeal is taken to the Governor-in-Council, it cannot be considered sub-judice while the appeal is pending because the Governor-in-Council then acts in an administrative and not a judicial capacity, and therefore such matters may be debated in the House of Commons. *Journals*, April 17, 1923, pp. 268-70." Ibid., pp. 118-119.

93. But see House of Commons *Debates*, October 20, 1976, 267.

94. See e.g., ibid., June 27, 1973, 5121; November 27, 1974, 1717; March 7, 1975, 3881; November 18, 9188; February 25, 1976, 11240; May 13, 13473.

95. See e.g., ibid., December 20, 1973, 8930; April 5, 1976, 12438-9; May 11, 1977, 5514. Compare ibid., March 12, 1976, 11771.

96. House of Commons *Journals*, April 29, 1977, 720-29; and see House of Commons *Debates*, February 10, 1976, 10797-804.

97. See CTC study, *supra*, note 6, pp. 105-106.

98. Other research has shown that Ministers answer about 70% of questions put to them. On 16% responsibility is declined, on 9% there is a promise to investigate, on 6% the Minister declines to answer, and 2% of questions are referred to the agency. See Schultz, *supra*, note 86, p. 82.

99. The questions were searched through the Quic/Law computer program which covers oral and written questions from January, 1973 to the present. Questions concerning the CRTC covered both the "old" and the "new" agency.

100. "I maintain continual contacts with the members of the CRTC and I transmit to them representations submitted to me by honourable members." House of Commons *Debates*, May 10, 1973, 3614. See also ibid., March 31, 1976, 12321; May 12, 13437; May 13, 13473.

101. See e.g., ibid., May 13, 1976, 13473; May 4, 1977, 5279; July 4, 7248; February 2, 1978, 2466.

102. Ibid., July 14, 1975, 7527; May 11, 1977, 5514.

103. Ibid., November 18, 1975, 9188; March 31, 1976, 12321; May 7, 13278; November 1, 624-5; March 7, 1977, 3706-7; March 24, 4280-1.

104. Ibid., February 21, 1973, 1517-18; April 11, 3202; May 9, 3574.

105. *Beauchesne's*, *supra*, note 89.

106. E.g., House of Commons *Debates*, November 20, 1974, 1484; October 10, 1978, 6980.

107. Ibid., November 19, 1973, 7900; May 9, 1977, 5407; October 10, 1978, 7048;

December 4, 1744. These questions perhaps violated the rule that a questioner may not ask for a legal opinion: ***Beauchesne's***, ***supra***, note 89, pp. 132-133.

108. House of Commons *Debates*, March 21, 1973, 2447; September 5, 6248; May 1, 1974, 1927; May 8, 2141.

109. Ibid., June 18, 1973, 4830-31; October 17, 6947.

110. Ibid., June 9, 1977, 6476-7.

111. Ibid., January 22, 1975, 2480-1.

112. Ibid., April 8, 1975, 4603.

113. See e.g., ibid., December 19, 1973, 8897; October 30, 1974, 872; February 17, 1975, 3257.

114. Schultz, *supra*, note 86, pp. 72-87. This study examined all oral and written questions asked between 1973 and June 1977 concerning the CRTC, the CTC, the NEB, the AIB, the FIRA, and the RTPC. Questions were classified into six groups: internal, appointments, adjudicative powers (decisions or recommendations), policy (status of the agency, broad policy, research, or duties and procedures), appeals, and ministerial action.

115. House of Commons *Debates*, November 14, 1975, 9072-99; February 27, 1979, 3636-66.

116. Ibid., March 22, 1977, 4210-42.

117. Ibid., June 1, 1976. 14036-66.

118. ***Beauchesne's***, ***supra***, note 89, pp. 145-146.

119. Ibid., pp. 91-93, 308-310.

120. House of Commons *Debates*, April 2, 1973, 2807-8.

121. Ibid., 2850.

122. Ibid., 2850-4.

123. Ibid., 2870-1.

124. Ibid., 2877-97.

125. Ibid., April 6, 1973, 3036-7.

126. Ibid., June 27, 1973, 5101-2.

127. ***Beauchesne's***, ***supra***, note 89, pp. 134-135, 315-316.

128. For a summary of these changes see House of Commons *Debates*, March 7, 1973, 1999-2000.

129. See the views of K. Bryden, a former Ontario M.P.P., "Executive and legislature in Ontario: a case study on governmental reform", 18 *Can. Pub. Adm.* 235 (1975), p. 252 and C. E. S. Franks, "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons", 4 *Can. J. Pol. Sc.* 461 (1971), p. 476. See also House of Commons *Debates*, March 7, 1973, 2000.

130. A. Macleod, "The Reform of the Standing Committees of the Quebec National Assembly: A Preliminary Assessment", 8 *Can. J. Pol. Sc.* 22 (1975), p. 22.

131. See ***supra***, pp. 38-39.

132. See ***infra***, pp. 61-74.

133. See the discussion *infra*, pp. 54-55.

134. The standing committees were, at the time of writing: Agriculture (30 members); Broadcasting, Films and Assistance to the Arts (20); External Affairs and National Defence (30); Finance, Trade and Economic Affairs (20); Fisheries and Forestry (20); Health, Welfare and Social Affairs (20); Indian Affairs and Northern Development (20); Justice and Legal Affairs (20); Labour, Manpower and Immigration (20); Management and Members' Services (12); Miscellaneous Estimates (20); Miscellaneous Private Bills and Standing Orders (20); National Resources and Public Works (20); Northern Pipelines (15); Privileges and Elections (20); Procedure and Organization (12); Public Accounts (20); Regional Development (20); Transport and Communications (20); and Veterans Affairs (20).

135. See *infra*, pp. 74-80.

136. See *infra*, p. 131.

137. S.O. 65(8).

138. R. Jackson and M. Atkinson, *The Canadian Legislative System* (Toronto: Macmillan, 1974), p. 116.

139. For discussion of possible reforms to the committee system see House of Commons *Debates*, March 7, 1973, 1999-2000, 2009; March 9, 2071-77; June 2, 1975, 6362; December 1, 1976, 1571 *et seq.*; and the Lambert Commission Report *supra*, note 2, chapter 22.

140. S.O. 65(1) (q), (t).

141. S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 26. See also *Election Expenses Act*, S.C. 1973-74, c. 51, s. 4; An Act to Amend the National Parks Act, S.C. 1974, c. 11, s. 2; *Petroleum Administration Act*, S.C. 1977-78, c. 24, s. 2; *Petroleum Corporations Monitoring Act*, S.C. 1977-78, c. 39, s. 14; *Representation Commissioner Act*, R.S.C. 1970, c. R-6, s. 14; *Representation Act, 1974*, S.C. 1974-75-76, c. 13, s. 7; *Statute Revision Act*, S.C. 1974-75-76, c. 20, s. 7.

142. See e.g., K. Bradshaw and D. Pring, *Parliament and Congress* (London: Constable, 1972), chapter 5.

143. There is some indication that Party lines can break down in a committee that approaches policy formation with a sense of collegiality. See Hockin, *supra*, note 87, pp. 197-198 and the same author's *Government in Canada* (Toronto: Norton, 1976), pp. 189-190, 197-198.

144. House of Commons Special Committee on Procedure, *Third Report*, 1968, par. 12.

145. *Beauchesne's*, *supra*, note 89, pp. 191, 332.

146. House of Commons *Debates*, February 3, 1976, 10592, 10597; February 6, 10720-22.

147. Franks, *supra*, note 129, pp. 465-466, 470. Frequent changes have provoked references to "roving goon squads" on the part of government Members. See House of Commons *Debates*, October 15, 1970, 156; September 17, 1973, 6629.

148. Jackson and Atkinson, *supra*, note 138, p. 126.

149. Peter C. Dobell, "Committee Staff — What Else is Needed?" (paper prepared for the Conference on Legislative Studies in Canada, 1979, held at Simon Fraser University in February 1979), p. 14. An idea of what this means in terms of continuity of membership and potential for the develop-

ment of expertise in individual Members, can be obtained by looking at the membership of three committees during the 30th Parliament. Membership as recorded in the *Debates* each Wednesday was examined on five dates at approximately one year intervals, subject to the House being in session. In the case of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, only eight of the twenty Members who were appointed in October, 1974, were still members about one year later. This figure of about eight original members remained fairly constant through to November, 1978, but unfortunately it was not always the same eight; changes continued to be made. By the end of Parliament only four of the original members remained, and only two of these had been members for the whole time. During this same period the Committee had four chairmen and four vice-chairmen, with only one of the new chairmen being a promoted vice-chairman.

The Standing Committee on Transport and Communications had a similar experience. The initial twenty members had dropped to eight within one year, and by 1977 this number had fallen to five. At the end of the Parliament there were again only four original members left, only two of whom had had uninterrupted memberships. This Committee, however, had the advantage of having the same chairman throughout the period, with only minor disruptions in the vice-chairmanship.

The Standing Committee on Veterans Affairs experienced a greater stability in membership. Of the twenty original members, sixteen remained after one year, and fourteen after two. The Committee stabilized at about eleven original members from 1977 to 1979. However, even in this committee there were only eight members with continuous membership. Three changes occurred in the chair, and there were four vice-chairmen, but the fact that the new chairmen had been vice-chairmen before their appointment helped maintain a degree of stability in the Committee's leadership. If the experience of these three committees is representative, and there is no reason to believe it is not, it would appear that instability of membership is a major obstacle to improving the committee system as a whole.

150. House of Commons *Debates*, March 9, 1973, 2076-7; April 2, 1976, 12430; March 29, 1977, 4441-3; Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 389.

151. Franks, *supra*, note 129, p. 466.

152. Dobell, *supra*, note 149, pp. 7-12; Hockin, *supra*, note 87, pp. 197-198.

153. See "Parliament — Recommendations for Change", statement prepared by the Business Council on National Issues (April, 1979), p. 6; Jackson and Atkinson, *supra*, note 138, pp. 185-186; Dobell, *supra*, note 149, pp. 4-5; Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 400.

154. Franks, *supra*, note 129, p. 468; Hockin, *supra*, note 87, p. 197.

155. Franks, ibid., p. 469; P. Laundy, "Comment", 5 *Can. J. Pol. Sc.* 437 (1972), in reply to Professor Franks' article.

156. See House of Commons *Debates*, December 1, 1976, 1575. The two persons who now assist the Joint Committee on Statutory Instruments at one time did so through the Research Branch.

157. See also Dobell, *supra*, note 149, p. 20.

158. Ibid., p. 18.

159. "It is true that in situations where a committee already had an order of reference permitting it to meet, the opposition can succeed in getting an investigation underway and even derive some political benefit. The recent

Public Accounts inquiry into Atomic Energy of Canada is a case in point. In such cases, however, the government uses its majority to limit the damage. In all such situations, the staff, under the direction of the majority, would be inhibited from developing material to feed the investigation. This would be true no matter how large and efficient the staff was." Ibid., pp. 3-4.

160. Franks, *supra*, note 129, p. 473.

161. See *infra*, pp. 61-73.

162. See *supra*, pp. 21-22.

163. See also the Lambert Commission Report, *supra*, note 2, pp. 313-314.

164. Ibid., p. 94.

165. Ibid., pp. 97, 100.

166. The CRTC, the CTC, the NEB, the CPC, the WVAB, the IAB, and the CHRC.

167. Minutes of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, March 29, 1977, Issue no. 13.

168. One speaker posed a brief question about the organizational chart that was attached to the opening statement prepared by the Chairman of the CRTC. This question had to do with regional offices and staffing, and was the only comment or question relating to the statement. During the entire meeting not one speaker made a reference to the Estimates. Three used the shot-gun approach of covering as many topics as possible in their ten minutes. The other six decided to spend all their time on one topic. The only sustained pursuit of one subject occurred when the fifth, sixth, and to some extent the seventh speaker discussed the proper degree of regulation needed in the industry.

169. Minutes of the Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts, March 29, 1977, 13:22-3.

170. Ibid., November 29, 1977, 3:39-42.

171. Ibid., April 20, 1979, Issue no. 14. Parliament was dissolved for the 1979 election before the 1979-80 Estimates could be considered.

172. Minutes of the Standing Committee on Veterans Affairs, May 10, 1977, Issue no. 3.

173. Ibid., 3A:12-17, 19-23.

174. Ibid., May 10, 1978, 1:13.

175. Minutes of the Standing Committee on Labour, Manpower and Immigration, May 4, 1972, 6:4-26.

176. Ibid., 6:22. For a discussion of the *sub judice* convention, see *supra*, pp. 41-42.

177. Ibid., June 16, 1977, 37:3.

178. Ibid., May 17, 1973, 9:13.

179. Ibid., May 8, 1975, 16:16-17.

180. Schultz, *supra*, note 86, pp. 88-110. This study covered the years from 1968 to 1977.

181. For an example, see the accounts of the CRTC in the 1978 Public Accounts, 2:3-7.

182. *Auditor General Act*, S.C. 1976-77, c. 34, s. 5.

183. *First Report* of the Standing Committee on Public Accounts, February 27, 1978.

184. *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons for the Year Ending March 31, 1977* (Ottawa: Supply and Services, 1977), pp. 226-227.

185. Special Committee on Statutory Instruments, *Third Report* (Ottawa: Queen's Printer, 1969), p. 4 (hereinafter, "MacGuigan Report"). D. Foulkes, *Introduction to Administrative Law*, 4th ed. (London: Butterworths, 1976), pp. 27-32.

186. MacGuigan Report, *supra*, note 185, p. 5.

187. S.C. 1950, c. 50.

188. *Regulations Made under the Regulations Act*, P.C. 1954-1787. MacGuigan Report, *supra*, note 185, pp. 7-9.

189. J. R. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation in Canada: A Large Step Forward and a Small Step Back", [1972] *Public Law* 30, p. 32.

190. MacGuigan Report, *supra*, note 185, pp. 90-93.

191. S.C. 1970-71-72, c. 38, in force January 1, 1972.

192. Ibid., s. 27.

193. Mallory, *supra*, note 189, pp. 36-38.

194. Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, *Second Report*, 4th Sess., 30th Parliament (Ottawa: Supply and Services, 1979). See also the Minutes of the Proceedings of the Joint Committee, November 14, 1978, 1:4-6. Examples of the application of these criteria can be found in the Committee's *Second Report*, 2nd Sess., 30th Parliament (Ottawa: Supply and Services, 1977), pp. 4-12.

195. Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, *Second Report*, 2nd Sess., 30th Parliament (Ottawa: Supply and Services, 1977), p. 3.

196. For example, the *Broadcasting Licence Fee Regulations*, C.R.C., c. 373, as made by the CRTC in 1977 provided that in the case of late payment of a licence fee, there would be payable an additional fee equal to 1½ per cent times the number of months the original fee was late. Counsel for the Committee identified this regulation as possibly being *ultra vires* (criterion I) or as imposing an unauthorized penalty (criterion II). When asked, the CRTC took the position that this charge was an "additional fee" and not a surcharge for late payment. Counsel then advised the Committee of his view that "the inference that it is surcharge or penalty is inescapable", and that he could not locate a statute authorizing it. The Committee agreed that the charge could not properly be considered an additional fee, and instructed counsel to write to the CRTC setting out its reasons for taking this position and inviting a reply. The CRTC maintained its stand, arguing that the regulation was authorized by the *Broadcasting Act* and was properly within its discretion. Since the CRTC seemed unwilling to alter its view, and since the Committee had encountered other examples of the same thing, it was resolved to report the matter to the House. Minutes of the Proceedings of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, February 22, 1979, 10:32-39.

197. Ibid., 10:57-60.

198. *Second Report* of the Joint Committee, *supra*, note 195.

199. See *infra*, p. 127.

200. S.C. 1970-71-72, c. 38, s. 26.

201. *Second Report* of the Joint Committee, *supra*, note 195, pp. 14-15.

202. Ibid., p. 39.

203. MacGuigan Report, *supra*, note 185, pp. 82-88; and see H. McIntosh, "Controls on Federal Subordinate Legislation", 35 *Sask. L.R.* 63 (1970), pp. 65-66.

204. J. L. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Statutory Instruments in Canada: A Proposal", 4 *Ottawa L.R.* 296 (1970-71), pp. 302-330.

205. Cf. *infra*, p. 82.

206. *Second Report* of the Joint Committee, *supra*, note 195, p. 15.

207. Ibid., p. 43.

208. MacGuigan Report, *supra*, note 185, p. vii.

209. *Statutory Instruments Act*, S.C. 1970-71-72, c. 38, ss. 11, 12.

210. Ibid., s. 27.

211. R.S.C. 1970, c. B-11, subs. 16(2).

212. *Federal Court Act*, R.S.C. 1970, c. 10 (2nd Supp.), subs. 46(4); *Copyright Act*, R.S.C. 1970, c. C-30, subs. 15(6); *Canada Business Corporations Act*, S.C. 1974-75-76, c. 33, subs. 254(2); *Environmental Contaminants Act*, S.C. 1974-75-76, c. 72, subs. 6(2); *Fisheries Act*, R.S.C. 1970, c. F-14, subs. 33.1(2); *Grain Futures Act*, R.S.C. 1970, c. G-17, subs. 8(3), (4); *Motor Vehicle Safety Act*, R.S.C. 1970, c. 26 (1st Supp.), s. 9; *Motor Vehicle Tire Safety Act*, S.C. 1974-75-76, c. 96, s. 9; *Radiation Emitting Devices Act*, R.S.C. 1970, c. 34 (1st Supp.), s. 11; *Territorial Lands Act*, R.S.C. 1970, c. T-6, s. 19.1; *Weights and Measures Act*, R.S.C. 1970, c. W-7, s. 10 as am. by S.C. 1970-71-72, c. 36; *Consumer Packaging and Labelling Act*, S.C. 1970-71-72, c. 41, s. 19.

213. MacGuigan Report, *supra*, note 185, pp. 43-44.

214. In most cases the process is started by ten MP's or Senators signing a Notice of Motion praying for revocation. Both the *Old Age Security Act*, R.S.C. 1970, c. O-6, s. 22 as am. by S.C. 1976-77, c. 9, s. 13, and the *James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act*, S.C. 1976-77, c. 32, subs. 5(2), require the signatures of fifty MP's or twenty Senators.

215. *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, subs. 87(4); *War Measures Act*, R.S.C. 1970, c. W-2, s. 60; *Old Age Security Act*, *supra*, note 214, s. 22 as amended; *James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act*, *supra*, note 214, subs. 5(6).

216. *Petroleum Administration Act*, S.C. 1974-75-76, c. 47, ss. 35, 52; *Maintenance of Railway Operation Act*, S.C. 1966-67, c. 50, s. 11 (unconsolidated).

217. *Atlantic Region Freight Assistance Act*, R.S.C. 1970, c. A-18, subs. 5(4), (5).

218. *Defence Production Act*, R.S.C. 1970, c. D-2, subs. 27(2), as am. by R.S.C. 1970, c. 29 (2nd Supp.), s. 2.

219. S.C. 1970-71-72, c. 47, subs. 7(3), 13(4) and 21(3).

220. *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 28, as am. by R.S.C. 1970, c. 29 (2nd Supp.), subs. 1(3).

221. *United Nations Act*, R.S.C. 1970, c. U-3, s. 4; *Hazardous Products Act*, R.S.C. 1970, c. H-3, subs. 8(4).

222. *Export Act*, R.S.C. 1970, c. E-16, s. 5.

223. R.S.C. 1970, c. C-41, subs. 4(4).

224. *Employment and Immigration Reorganization Act*, S.C. 1976-77, c. 54, subs. 30(2).

225. *Anti-Inflation Act*, S.C. 1974-75-76, c. 75, subs. 46(4).

226. *National Parks Act*, 1970 R.S.C., c. N-13, s. 3.1, enacted by S.C. 1974, c. 11, s. 2.

227. P.C. 1974-2487 of November 12, 1974.

228. S.C. 1970-71-72, c. 38, par. 3(2)(*c*). See also *supra*, note 194.

229. S.C. 1976-77, c. 33, par. 22(1)(*f*).

230. R.S.C. 1970, c. N-17.

231. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 315; MacGuigan Report, *supra*, note 185, p. 34.

232. See *infra*, pp. 130-131.

233. See T. M. Denton, *Ministerial Responsibility* (Ottawa, 1977), study paper prepared for the Lambert Royal Commission on Financial Management and Accountability; E. C. S. Wade and A. W. Bradley, *Constitutional Law*, 8th ed. (London: Longman, 1970), pp. 86-92; B. M. Snedden, "Ministerial Responsibility in Modern Parliamentary Government", *Record of the Third Commonwealth and Empire Law Conference*, ed. by R. A. Woodman (Sydney: The Law Book Company, 1966). The Conference was held at Sydney, Australia, August 25-September 1, 1965.

234. Dawson, *supra*, note 29, p. 172.

235. "Resignation or dismissal may be the punishment for personal misconduct. What of cases where the Minister is not personally involved? The Minister is responsible, the saying goes, for every stamp stuck on an envelope. Responsible, yes, in the sense that he may have to answer to and explain *to* Parliament, but not absolutely responsible in the sense that he has to answer *for* (is liable to censure for) everything done under his administration . . . no one would dream of suggesting that the Postmaster-General should resign because a postal clerk misappropriated mail while on the job.

"The reality is that there is no absolute vicarious liability on the part of the Minister for the 'sins' of his subordinates. If the Minister is free from personal fault and could not by reasonable diligence in controlling his department have prevented the mistake, there is no compulsion to resign." Snedden, *supra*, note 233, p. 8.

236. See *Stopforth v. Goyer* (1978) 20 O.R. (2d) 262, 272-273 (H.C.).

237. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 374.

238. Schultz, *supra*, note 24, pp. 338-339.

239. *Supra*, note 67.

240. *National Film Act*, R.S.C. 1970, c. N-7, s. 10.

241. Minutes of the Special Committee on a Northern Gas Pipeline, March 2, 1978, 4:55; and see March 9, 1978, 8:7.

242. *Foreign Investment Review Act*, S.C. 1973-74, c. 46, ss. 7 and 12.

243. *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, s. 47.

244. *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 22.

245. E.g., *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 7. The Lambert Commission thought such a power should be universal: Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 316.

246. *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64.

247. E.g., *Atomic Energy Control Act*, R.S.C. 1970, c. A-19, s. 9.

248. E.g., *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, s. 23.

249. E.g., *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64.

250. E.g., *Broadcasting Act*, R.S.C. 1970, c. B-11, s. 23.

251. E.g., *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 64.

252. E.g., ibid., s. 25.

253. A more complete inventory may be found in L. Vandervort, *Political Control of Independent Administrative Agencies* (Ottawa: L.R.C.C., 1979), Appendix A, and A. Leadbeater, *Supervision with Independence in the Federal Administrative Process*, (1979), Appendices B and D (on file at the LRCC).

254. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Special Report on Broadcasting in Canada — 1968-78* (Ottawa: Supply and Services, 1979).

255. S.O. 41.

256. Official Languages Act Amendment Bill and Broadcasting Act Amendment Bill, *supra*, note 61.

257. "**Mr. Trudeau:** Mr. Speaker, I believe I have dealt with this question before, simply by responding that automatic referrals would put a burden on the committees and that perhaps members of parliament themselves would find it took time from them to which they might spend going into other matters, such as departmental estimates, in detail. The House leader on this side in specific cases, perhaps like that of the CBC, would be prepared to discuss with the opposition House leaders the conduct of business in committees, which would permit this committee to start such a report; but the hon. member for Fundy-Royal knows that in the past two or three weeks we have had many suggestions for referral of all kinds of annual reports, and my answer was that obviously we cannot refer them all, otherwise the committees will not have time to do their other business."

    House of Commons *Debates*, July 25, 1977, 7948. See the recommendations of the Lambert Commission in this regard: Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 324.

258. See *supra*, note 166.

259. Annual Reports Bill, *supra*, note 61.

260. National Energy Board, *Annual Report, 1977* (Ottawa: Supply and Services, 1978), p. 10.

261. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, *Annual Report, 1977-78* (Ottawa: Supply and Services, 1978), p. v.

262. *Supra*, note 254, pp. 4-6.

263. Tax Review Board, *Seventh Annual Report (1977)* (Ottawa: Supply and Services, 1978), p. 3.

264. See P.C. 1978-1993 of June 15, 1978 and P.C. 1978-2351 of July 20, 1978.

265. See P.C. 1977-2353 of August 16, 1977.

266. *Law Reform Commission Act*, R.S.C. 1970, c. 23 (1st Supp.), s. 11.

267. See *supra*, note 25.

268. See generally Wraith and Hutchesson, *supra*, note 1, chapter 8; B. Schwartz and H. W. R. Wade, *Legal Control of Government* (Oxford: Clarendon Press, 1972), chapter 7; A. Leadbeater *Council on Administration* (Ottawa: LRCC, 1980), Chapter Two.

269. *Canadian Human Rights Act*, S.C. 1976-77, c. 33, subs. 21(4); *National Energy Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-6, subs. 3(2) as am. by R.S.C. 1970, c. 27 (1st Supp.), s. 2; *Law Reform Commission Act*, R.S.C. 1970, c. 23 (1st Supp.), subs. 4(4) (only those Commissioners who are in receipt of a salary under the *Judges Act* are removable on joint address); *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, subs. 3(2); *Representation Commissioner Act*, R.S.C. 1970, c. R-6, subs. 4(1); *Tax Review Board Act*, S.C. 1970-71-72, c. 11, subs. 3(2). See also the *Canada Pension Plan*, R.S.C. 1970, c. C-5, subs. 85(2) as am. by S.C. 1974-75-76, c. 4, s. 42, which indicates that all of the members of the Board are to be Superior Court judges but is silent as to the conditions of removal. If their functions on the Board are similar enough to those of Superior Court judges, it may be that the provisions of section 99 of the *British North America Act* would have to be respected. Cf. the *Pension Act*, R.S.C. 1970, c. P-7, subs. 3(8), which indicates that all Commissioners are removable for cause. Subsection 3(5) clearly contemplates that a Superior Court judge may be a Commissioner.

270. Lambert Commission Report, *supra*, note 2, p. 321.

271. Ibid., p. 102.

272. *Bank Act*, R.S.C. 1970, c. B-1, s. 6.

273. See S.C. 1976-77, c. 16, s. 1; S.C. 1977-78, c. 10, s. 1; S.C. 1978-79, c. 18, s. 1; S.C. 1980, c. 12, s. 1. See *Bank and Banking Law Revision Act, 1980*, S.C. 1980, c. 40.

274. On ministerial responsibility generally, see *supra*, pp. 85-87.

275. See the discussion *supra*, pp. 21-23.

276. *Supra*, p. 35 *et seq*.

277. See Chapter Two, *supra*, especially the discussion pp. 7-8.

278. *Supra*, pp. 28-29.

279. *Supra*, pp. 37-38, 60-61.

280. *Supra*, pp. 23-24, 37.

281. *Supra*, p. 37.

282. *Supra*, pp. 34-35.

283. *Supra*, p. 25.

284. *Supra*, pp. 37, 40-41.

285. *Supra*, p. 39.

286. *Supra*, pp. 32, 60.

287. *Supra*, pp. 41, 43-44.

288. *Supra*, pp. 95, 102.

289. *Supra*, pp. 61-73, especially 71.

290. *Supra*, p. 35.

291. *Supra*, p. 82.

292. *Supra*, p. 83.

293. *Supra*, pp. 74-80, 84.

294. *Supra*, p. 38.

295. *Supra*, pp. 70-73.

296. *Supra*, pp. 73-74.

297. *Supra*, pp. 18-19.

298. See, generally, *supra*, pp. 7-8.

299. *Supra*, pp. 85-87.

300. *Supra*, pp. 15-17.

301. *Supra*, pp. 70-71.

302. *Supra*, p. 36.

303. *Supra*, pp. 77-80.

304. See the discussion on annual reports, *supra*, pp. 89-102.

305. See Table III, *supra*, p. 97.

306. For a discussion of the committee system as it presently exists, see *supra*, pp. 59-61.

307. Ibid.

308. *Supra*, pp. 58-59.

309. For examples of current practice, see *supra*, pp. 55-56.

310. As occurs at present: see *supra*, p. 71.

311. *Supra*, pp. 82-83.

312. For the present status of committee reports, see *supra*, pp. 53-54.

313. *Supra*, pp. 77-80.

314. *Supra*, p. 53.

315. *Supra*, note 268.

316. *Supra*, pp. 107-108.

Commission de réforme du droit du Canada

Law Reform Commission of Canada

le parlement et les organismes administratifs

SÉRIE DROIT ADMINISTRATIF

DOCUMENT D'ÉTUDE

Canada

LE PARLEMENT ET LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Série droit administratif

LE PARLEMENT ET LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Série droit administratif

Un document d'étude préparé à l'intention de la

Commission de réforme du droit du Canada

par

Frans F. Slatter

An English Edition
of this Study Paper
is available under the title

PARLIAMENT
AND
ADMINISTRATIVE AGENCIES

©Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1982

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à:

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 2180
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

N° de catalogue J32-3/34F
ISBN 0-662-91250-0

Table des matières

AVANT-PROPOS 1

ABRÉVIATIONS 3

CHAPITRE UN — Remarques introductives 5

CHAPITRE DEUX — Le rôle des organismes administratifs dans le système parlementaire 7

A. Introduction 7
B. Les fonctions de l'organisme administratif 9
1. La fonction d'auxiliaire 9
2. La fonction d'expert au fond 10
3. La fonction d'expert en procédure 11
4. La fonction de gestionnaire 12
5. La fonction de conseiller et d'enquêteur 13
6. La fonction juridictionnelle 14
7. La fonction d'arbitre 15
8. La fonction d'attribution 15
9. La fonction de réglementation 16
10. La fonction d'élaboration de politiques 17
11. La fonction d'intermédiaire 18
12. La fonction d'isolateur 19
13. Conclusion 20
C. Les organismes administratifs et les trois ordres de pouvoirs 21

CHAPITRE TROIS — Le rôle du Parlement dans le système administratif gouvernemental 23

A. Le contexte constitutionnel 23
B. Les fonctions du Parlement 25
1. La fonction de création 26
2. La fonction de contrôle des finances 27

3. La fonction de légitimation 29
4. La fonction d'élaboration de politiques 30
5. La fonction de surveillance:
les sept aspects de l'imputabilité 31
6. Conclusion 32

CHAPITRE QUATRE — Les points de contact entre le Parlement
et les organismes administratifs 33

A. Les contacts avec la Chambre des communes 33
1. Les projets de loi d'intérêt privé 34
2. Les projets de loi gouvernementaux 35
3. Les débats sur les propositions législatives 36
4. Les questions orales et écrites 44
5. Les débats divers 52
6. Conclusion 55
B. Les contacts avec les comités
de la Chambre des communes 55
1. Le système des comités 55
(a) La structure des comités 56
(b) Le mandat des comités 60
(c) La composition des comités 61
(d) La présidence des comités 62
(e) L'encadrement des comités 63
(f) Conclusions 65
2. Le processus financier et la
comparution des présidents d'organismes 68
(a) La procédure des subsides 68
(b) Le Conseil de la radiodiffusion et des
télécommunications canadiennes 71
(c) La Commission canadienne des pensions
et la Commission des allocations aux
anciens combattants 73
(d) La Commission d'appel de l'immigration 75
(e) Les études de la Commission Lambert 77
(f) Les audiences des comités concernant
le Budget des dépenses — Conclusions 79
(g) Le Vérificateur général et les comptes publics 83
3. Le Comité mixte permanent des règlements
et autres textes réglementaires 83
(a) L'historique du Comité mixte 84
(b) Les travaux du Comité mixte 86
(c) Les restrictions aux activités
du Comité mixte 87

(d) Les autres types de contrôle 91
(e) Conclusions 95
C. Les contacts par l'entremise des ministres 95
1. La responsabilité ministérielle 96
2. Le contrôle ministériel des organismes administratifs 98
3. Les rapports destinés au Parlement 101
(a) L'obligation de faire rapport 101
(b) Le contenu des rapports 108
D. Les contacts divers 114
1. Les contacts individuels 115
2. Les contacts institutionnels 117
3. Les autres contacts 119

CHAPITRE CINQ — Le Parlement et les organismes administratifs 123

A. La situation actuelle 123
1. Observations et hypothèses 123
2. Les aspects de l'imputabilité 126
(a) La structure 126
(b) Le mandat 127
(c) Les politiques 128
(d) Les pouvoirs législatifs subordonnés 128
(e) Les pouvoirs discrétionnaires 129
(f) Les finances 129
(g) Les cas particuliers 130
(h) Conclusion 130
B. La question du statut 131
C. La communication et l'information 137
D. Les structures et les procédures 143
1. Les comités de la Chambre 143
2. Les centres de responsabilité auxiliaires 148
3. Les lois de temporarisation 150
E. Récapitulation 151

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'AUTEUR 153

RENVOIS 157

Avant-propos

Cette étude, réalisée pour le compte de la Commission de réforme du droit, s'inscrit dans le cadre des recherches entreprises par cette dernière sur «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs».

Les recherches ont été effectuées entre les mois de mars et de juillet 1979. Le début de la campagne électorale fédérale, le 27 mars, et le changement de gouvernement qui a suivi l'élection du 22 mai sont des facteurs qui ont réduit nos possibilités de rencontrer certains membres du Parlement. Nous avons donc dû compter davantage sur des sources de renseignements secondaires. Bien que nous nous soyons efforcés d'incorporer de la documentation plus récente, notre document doit être considéré comme étant à jour l'été 1979.

Plusieurs personnes nous ont grandement secondé pour la réalisation de la présente étude. Je voudrais remercier les présidents des organismes administratifs, les fonctionnaires et les députés qui ont eu l'amabilité de me recevoir pour répondre à mes nombreuses questions. Je dois des remerciements spéciaux à Philip Girard, mon adjoint de recherche pendant la dernière partie du travail et à Rose-Marie Haché qui, comme on dit aujourd'hui, a traité les textes.

Plusieurs détails concernant les études de cas dans le quatrième chapitre ont été exclus du présent document d'étude. Il est possible de faire l'examen de l'étude complète aux bureaux de la Commission de réforme du droit.

F. F. Slatter

Abréviations

AEIE	Agence d'examen de l'investissement étranger
APN	Administration du pipe-line du Nord
CAAC	Commission des allocations aux anciens combattants
CAC	Commission d'assurance-chômage
CAI	Commission d'appel de l'immigration
CAP	Commission d'appel des pensions
CCDP	Commission canadienne des droits de la personne
CCEA	Commission de contrôle de l'énergie atomique
CCN	Commission de la Capitale nationale
CCP	Commission canadienne des pensions
CCRT	Conseil canadien des relations du travail
CCT	Commission canadienne des transports
CEC	Conseil économique du Canada
CEI	Commisssion de l'emploi et de l'immigration
CLI	Commission de lutte contre l'inflation
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles
CPRC	Commission sur les pratiques restrictives du commerce
CRDC	Commission de réforme du droit du Canada
CRI	Commission de révision de l'impôt
CRTC	Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
CRTFP	Commission des relations de travail dans la Fonction publique
ONE	Office national de l'énergie
S.R.-C.	Société Radio-Canada

«Commission Lambert» s'entend de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par M. A.T. Lambert.

CHAPITRE UN

Remarques introductives

Le Canada a hérité «d'une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Cependant, la démocratie parlementaire de type Westminster telle qu'elle s'applique au Canada n'est pas demeurée statique; depuis 1867, elle a évolué afin de s'ajuster au système fédéral canadien et aux réalités du vingtième siècle.

Depuis quelques décennies, nous assistons à une croissance rapide du secteur public; de même, la complexité des affaires de l'État s'accentue. Ces transformations ont donné naissance à un grand nombre de conseils, de commissions, d'agences, de tribunaux et de sociétés de la Couronne, organismes qui sont tous semi-autonomes. Ces organismes administratifs (terme employé dans la suite de la présente étude pour les désigner collectivement) ont imprégné les structures du gouvernement et sont devenus une partie tellement permanente et tellement importante de l'administration publique qu'ils peuvent prétendre à juste titre qu'ils sont un des éléments de la partie non écrite de notre Constitution. Bien que leur existence et leur importance soient évidentes, les rapports qu'ils entretiennent et qu'ils devraient entretenir avec les services plus traditionnels de l'appareil gouvernemental canadien ne sont pas toujours bien définis. Il est important de connaître ces rapports afin de déterminer et d'apprécier le travail qu'ils accomplissent. Une compréhension de ces rapports est également essentielle pour nous permettre de juger si l'équilibre nécessaire entre leur autonomie et leur imputabilité envers les représentants élus a été atteint.

Nous examinerons les rapports qui existent entre les organismes administratifs et le Parlement, et plus particulièrement la Chambre des communes. Cette étude a pour but de compléter d'autres études effectuées pour le compte de la CRDC portant sur le fonctionnement interne des organismes et sur leurs rapports avec les tribunaux, l'exécutif et le public.

Dans ce document d'étude, nous considérons le régime parlementaire comme un fait acquis et nous voyons dans les organismes administratifs un élargissement du cadre de ce régime et non pas un abandon de celui-ci. Il ne

nous appartient pas de faire l'étude de la réforme de la Constitution. Par conséquent, les organismes sont étudiés en fonction des valeurs traditionnellement reconnues aux démocraties de type parlementaire.

Le présent document est divisé en quatre parties. Le deuxième chapitre étudie le rôle de l'organisme administratif dans un régime parlementaire. C'est en déterminant les différents rôles que les organismes administratifs jouent, peuvent jouer, devraient jouer et sont censés jouer que nous serons mieux en mesure d'examiner ce que sont et ce que devraient être leurs rapports avec le Parlement. Pour ce faire, on doit s'interroger sur les raisons d'être des organismes administratifs, sur leurs caractères et sur leurs avantages.

Le troisième chapitre, à l'inverse, étudie le rôle que le Parlement joue dans l'organisation administrative. Les fonctions de la Chambre des communes sont déjà bien établies; notre but est de les situer par rapport aux organismes administratifs.

Le quatrième chapitre se veut plus empirique. Il aborde la question des «points de contact», c'est-à-dire la manière dont le Parlement et les organismes administratifs agissent effectivement l'un sur l'autre. Vu le grand nombre des organismes et la diversité des rapports entre ceux-ci et le Parlement, ce chapitre est envisagé dans l'optique de la Chambre. Des exemples qui mettent en cause certains organismes gouvernementaux sont donnés au besoin. Ce chapitre traite des points de contact avec la Chambre et ses comités, des contacts ministériels et d'autres contacts divers.

Le dernier chapitre, qui se suffit à lui-même dans une certaine mesure, s'inspire des chapitres précédents et tente de formuler certaines propositions au sujet du Parlement et des organismes administratifs. Connaissant maintenant les fonctions respectives des organismes et du Parlement, et sachant quels sont les points de contact et les moyens par lesquels ils interagissent, il devient alors possible de définir certaines des questions essentielles que pose le régime dans son ensemble. Suivent une analyse de ces questions et des propositions, le cas échéant. Enfin, les propositions de l'auteur, accompagnées de renvoi au texte pertinent, terminent l'étude.

CHAPITRE DEUX

Le rôle des organismes administratifs dans le système parlementaire

A. Introduction

Comme nous l'avons dit précédemment, le vingtième siècle a été caractérisé par une croissance exponentielle de la taille et de la complexité du système gouvernemental. Cette croissance accélérée a fait peser sur les institutions traditionnelles du régime parlementaire un fardeau que l'on a voulu soulager en partie par la création de nombreux organismes administratifs.

Les organismes administratifs exercent plusieurs fonctions au sein du secteur public contemporain. Une définition et une connaissance précises de ces fonctions sont non seulement essentielles à l'évaluation du travail de ces organismes, mais constituent également un préalable à la définition des types de rapports, des modes de contrôle et des interactions qui devraient exister entre eux et les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Sans avoir une idée claire des fonctions qu'exerce l'organisme au sein de l'ensemble de l'administration publique, il est impossible de décider si un moyen de contrôle donné, qu'il soit législatif, exécutif ou judiciaire, s'impose dans telle ou telle circonstance.

Comme nous le verrons plus loin, les organismes administratifs exercent environ une douzaine de fonctions différentes. Cela ne signifie pas que l'un quelconque de ces organismes exerce toutes ces fonctions ou que chacun d'entre eux n'en exerce qu'une seule. En fait, le nombre effarant de permutations et de combinaisons que permet cette liste fait ressortir une raison supplémentaire de bien définir chacune des fonctions. Il est possible de soutenir qu'aucun organisme administratif ne peut être qualifié de «typique», ou qu'il n'existe pas un «système» d'organismes administratifs proprement dit. Personne n'a jamais songé à mettre sur pied un «système» d'organismes destiné à prêter main-forte au gouvernement. Les organismes administratifs ont plutôt été constitués un par un, pour répondre à un besoin

particulier. Nul n'a non plus tellement réfléchi à la façon dont chaque nouvel organisme peut s'harmoniser avec ceux qui étaient déjà en place, pas plus que l'on ne s'est vraiment demandé si un nouvel organisme administratif était vraiment la structure appropriée à laquelle recourir dans telle ou telle circonstance. En outre, il semble que les nouveaux organismes aient rarement été créés d'après des modèles déjà existants[1].

Traiter les divers organismes comme faisant partie d'un système administratif intégré, ou comme étant fondamentalement semblables les uns aux autres, peut soulever de nombreux problèmes. Premièrement, on peut avoir tendance à penser que la même solution à une difficulté commune s'applique indifféremment à tous. Par exemple, si l'on considère que tous les organismes sont semblables, on peut être tenté de conclure que leurs rapports avec la Chambre des communes devraient être les mêmes pour tous. En fait, une solution «individualisée» peut être nécessaire dans chacun des cas, ou au moins pour chaque organisme qui accomplit une tâche particulière ou une combinaison particulière de tâches.

À l'inverse, le défaut de reconnaître que les organismes exécutent des fonctions diverses et que l'un d'entre eux peut en exécuter plusieurs à la fois, peut susciter une tendance à leur imposer à tous un même moule sur le plan de la structure, de la procédure ou des fonctions. Il pourrait en résulter une compréhension faussée du travail qu'accomplit un organisme et des rapports qu'il entretient avec d'autres acteurs de la scène administrative. Ainsi, le fait de mettre trop fortement l'accent sur les fonctions juridictionnelles de certains organismes peut nous amener à conclure que le mode accusatoire et la procédure suivie devant les tribunaux judiciaires devraient s'appliquer à toutes les circonstances, que l'enjeu principal du droit administratif est l'impartialité et la justice naturelle, et que les rapports qu'entretiennent les organismes avec le Parlement devraient être semblables à ceux qui existent entre le Parlement et les tribunaux judiciaires. Lorsque l'on met trop l'accent sur une fonction particulière, l'attention est alors souvent portée sur les organismes de régulation jouissant d'une plus grande notoriété politique, de pouvoirs considérables et d'un vaste auditoire. Les conclusions auxquelles on aboutit dans un tel contexte sont souvent peu pertinentes lorsque appliquées à d'autres types d'organismes.

Nous ne devons jamais perdre de vue le danger qui existe à traiter les divers organismes administratifs comme des parties d'un «système» ou d'un tout intégré, ou comme des copies d'un même modèle structurel. Toutefois, il est nécessaire dans une étude comme celle-ci de supposer que l'on puisse formuler certaines observations générales à l'endroit des organismes administratifs considérés en bloc. Il s'agit alors, sans doute, de reconnaître l'existence du problème et de tenir compte des différences, le cas échéant.

B. Les fonctions de l'organisme administratif

À la lumière de ces commentaires introductifs, voici une description des principales fonctions qu'exercent les organismes administratifs. Ces fonctions, on le verra, se chevauchent à l'occasion.

1. La fonction d'auxiliaire

Comme nous l'avons vu, les organismes administratifs ont été créés parallèlement à la croissance considérable de tout l'appareil gouvernemental. Une des raisons évidentes de la création des organismes a donc été d'alléger le volume de travail des secteurs traditionnels du gouvernement. L'organisme fait alors fonction d'auxiliaire.

Avec l'expansion du gouvernement et son intervention dans de nouveaux domaines d'activité, on a eu tendance à attribuer de nouvelles fonctions aux organismes administratifs plutôt que de leur déléguer des fonctions déjà existantes. L'inverse s'est cependant produit parfois. À titre d'exemple, on peut penser à l'exercice par la CNLC de certains aspects de l'ancienne prérogative royale du pardon.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à rendre plus souhaitable d'attribuer les nouvelles charges à de nouveaux agents, plutôt que d'élargir les ministères de la Fonction publique, de confier plus de tâches aux tribunaux ou d'augmenter les pouvoirs de l'exécutif. Bien souvent, les nouvelles sphères d'activité auraient difficilement fait bon ménage avec les fonctions qui existaient déjà[2]. C'est une des raisons pour lesquelles de nouvelles initiatives gouvernementales, tels la régulation de l'activité économique, l'arbitrage des conflits de travail et l'exercice de pouvoirs discrétionnaires attribués par des lois, sont maintenant du ressort d'organismes administratifs.

Qui plus est, il y a une limite à entasser des responsabilités dans un ministère et pouvoir y maintenir une administration efficace. Un ministre ou un sous-ministre sont en mesure de suivre les activités de leur ministère jusqu'à un certain niveau au-dessus duquel il y a rupture des économies d'échelle. Dans un tel cas, les tâches à répétition, ou qui exigent beaucoup de temps, si elles sont fonctionnellement distinctes, peuvent être retirées du ministère et redistribuées à un organisme administratif. On considère souvent que ces fonctions seront mieux remplies si c'est là le rôle unique ou principal de l'organisme responsable plutôt qu'une préoccupation marginale

confiée à quelqu'un dont les véritables préoccupations sont ailleurs. Un partage du travail réalisé de cette façon contribue aussi à une certaine spécialisation et à la formation d'experts.

Si le besoin d'efficacité a joué contre l'expansion des ministères en place, certaines conventions relatives à la taille et à l'organisation du Conseil des ministres ont empêché la constitution de ministères additionnels[3]. Certains sceptiques ont également laissé entendre que la création d'organismes pour leur confier les tâches nouvelles est un moyen de camoufler la croissance de l'ensemble de l'appareil gouvernemental[4].

La création de nouveaux organismes dont le rôle est d'alléger le gouvernement des fardeaux qui pèse sur lui est un phénomène courant. Ainsi, on a récemment proposé la création d'un nouvel organisme pour entendre les appels relatifs aux prestations d'assurance-chômage, de façon à alléger le fardeau de la Cour fédérale. On peut même soutenir que nous en sommes rendus au point où l'on crée des organismes qui en soulagent d'autres, déjà en place. Citons l'exemple de l'APN, constituée pour exercer certaines fonctions qui auraient pu être attribuées à l'ONE[5].

2. La fonction d'expert au fond

Une autre caractéristique de l'expansion du gouvernement est la complexité croissante de ses affaires, en raison de l'intervention grandissante de l'État dans les domaines de l'économie et des nouvelles formes de la technologie eux-mêmes de plus en plus complexes. Cette évolution a entraîné le recours aux organismes administratifs en qualité d'experts au fond (par opposition à leur fonction d'experts en procédure, que nous verrons plus loin). Certains exemples viennent facilement à l'esprit: l'élaboration de normes de sécurité par la CCEA, l'estimation par l'ONE des réserves en énergie et la régulation générale de l'industrie du transport par la CCT.

Dans certains cas, les connaissances spécialisées nécessaires pourraient s'acquérir dans le cadre des ministères et des tribunaux en nommant ou en engageant un personnel qualifié. Cependant, la fonction d'expert se double parfois d'une fonction régulatrice, décisionnelle ou juridictionnelle incompatible avec celle d'un ministère ou d'un tribunal judiciaire. Il est aussi difficile pour un ministère de fournir certains services d'expert qui soient indépendants vis-à-vis de l'État, qu'il l'est pour les tribunaux judiciaires d'intégrer les différentes spécialisations dont ils auraient besoin dans ces circonstances sans accroître leur nombre et leur taille au-delà de ce qui est raisonnable. En outre, s'il est nécessaire d'établir de nouveaux tribunaux judiciaires ou si ceux qui existent doivent agir dans le cadre de divisions

selon leur spécialisation, aussi bien alors créer un nouvel organisme administratif. Le travail qu'accomplit le Tribunal antidumping est un bon exemple d'une situation où le besoin de trancher rapidement des questions techniques hautement spécialisées ne peut être efficacement comblé par les tribunaux judiciaires ou par les ministères.

3. La fonction d'expert en procédure

Les organismes administratifs ne sont, en somme, qu'un autre moyen d'organiser et d'exécuter les fonctions de l'État. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'une des raisons de l'utilisation de structures et de procédures de remplacement est qu'elles sont mieux adaptées aux besoins du moment. Voilà pourquoi on peut considérer les organismes comme des spécialistes de la procédure et de l'organisation.

On attribue aux organismes administratifs de nombreux avantages sur les tribunaux ordinaires. Parmi les plus connus sont leur fonctionnement économique, leur rapidité à prendre des décisions, leur adaptabilité et leur caractère informel. Les organismes sont également en mesure d'assouplir les règles de preuve si la chose paraît nécessaire, et d'éviter les recours abusifs à la procédure accusatoire. Ils ont contribué largement au développement de l'audience publique, l'un des nouveaux instruments de gouvernement parmi les plus importants. Un exemple de réforme moins spectaculaire est la pratique, à l'ONE, qui consiste à entendre les témoins-experts en groupes, plutôt qu'individuellement[6]. De plus, les organismes administratifs ne se limitent pas, comme le font les tribunaux judiciaires, à élaborer des politiques à l'occasion de cas particuliers qui leur sont soumis.

Plusieurs de ces techniques favorisent aussi les organismes administratifs par rapport aux ministères traditionnels. Ainsi, les ministères sont dans l'impossibilité de bénéficier de l'apport du public par l'entremise d'audiences et ce, à cause des conventions selon lesquelles ils doivent fonctionner. Le recours à un organisme permet donc aux intéressés de participer à la prise de décisions plutôt que de ne pouvoir que réagir devant le fait accompli. De même, les organismes, plus que les ministères, savent utiliser une procédure accusatoire modifiée qui leur permet de trancher au mieux des litiges entre parties. Ils constituent aussi un moyen d'échapper aux contrôles administratifs que l'on retrouve dans les ministères.

Avantage structurel non négligeable, les organismes administratifs permettent de regrouper en un tout cohérent une fonction constituée d'éléments disparates, qui est alors la raison d'être d'un seul organisme plutôt qu'un problème marginal pour plusieurs d'entre eux. Leur

détachement du gouvernement central en fait un mécanisme idéal pour favoriser la participation de divers groupes de pression à l'établissement des politiques gouvernementales, par l'entremise du processus des nominations. C'est le cas, par exemple, des commissions de relations du travail. Les groupes qui sont ainsi cooptés dans ce système ont de fortes chances de se solidariser avec les initiatives gouvernementales dans ce domaine. Le fait d'être à l'écart des vicissitudes d'un remaniement ministériel et d'un changement de gouvernment permet aussi à l'organisme d'établir et de mettre en œuvre des programmes dans une plus grande ambiance de continuité et de stabilité.

Les organismes administratifs sont également un excellent instrument pour la prise de décisions collectives. Ils permettent une réunion d'idées aussi différentes que nombreuses et encouragent une transparence dans la prise de décisions, ce qui, éventuellement, peut rendre ces décisions plus acceptables et plus légitimes aux yeux des intéressés. Parfois aussi, il n'est pas souhaitable de voir se concentrer d'importants pouvoirs, tel le pouvoir réglementaire, entre les mains d'un seul individu ou de les cacher dans quelque bureau occulte d'un ministère[7].

Malgré tout, on pourrait énumérer bon nombre de cas où les organismes administratifs n'ont pas su tirer parti de leurs avantages structuraux et procéduraux. On leur a souvent reproché, par exemple, de s'être trop fiés aux méthodes suivies par les tribunaux judiciaires. Une audience publique peut exiger énormément de temps si elle n'est pas bien dirigée. Le fait d'attribuer un siège à certains groupes de pression à l'intérieur d'un organisme peut léser d'autres groupes moins bien organisés. Enfin, l'utilisation d'organismes dans le but de concilier les intérêts divergents de divers groupes, peut produire certains compromis allant à l'encontre de l'intérêt général. On a déjà soutenu que de tels compromis devraient intervenir en public et se faire par l'entremise des élus, plutôt que dans les salles de conseil des organismes[8]. Pourtant, malgré ces lacunes, l'organisme administratif demeure un instrument social utile.

4. La fonction de gestionnaire

Les organismes n'ont souvent que pour seule raison d'être la gestion d'un programme, d'une installation ou d'une entreprise particulière. Ce sont les sociétés de la Couronne qui, le plus souvent, remplissent cette fonction; les commissions d'assurances et de pensions, les agences de mise en marché et les commissions des accidents du travail exercent également des fonctions de gestion. Plusieurs programmes de régulation, comme le programme de lutte contre l'inflation, nécessitent des compétences importantes de gestionnaire.

La plupart des organismes de gestion sont mêlés à des activités qui n'entrent pas dans le cadre habituel des fonctions gouvernementales. Dans certains cas, les programmes s'autofinancent complètement ou partiellement, et nécessitent la perception de primes et le paiement de prestations, tout comme le ferait une compagnie privée d'assurances. Dans d'autres cas, l'organisme, croit-on, devrait répondre de ses actions, dans un secteur d'activité spécifique, selon les lois du marché plutôt que d'avoir à passer par les voies traditionnelles du gouvernement. Ce problème se pose fréquemment dans le cas des industries nationalisées.

Si l'on doit imposer des normes de rendement différentes à une sphère d'activité donnée ou si l'agent doit concurrencer l'entreprise privée, le recours aux organismes administratifs ou aux sociétés de la Couronne se recommande à plusieurs points de vue. Ces organismes sont plus aptes à choisir des méthodes et des procédures et à prendre des décisions qui leur permettront d'atteindre leurs objectifs si on leur permet d'agir sans lien de dépendance avec le reste du secteur public.

5. La fonction de conseiller et d'enquêteur

De nombreux organismes exercent une fonction en grande partie consultative. À titre de conseillers, ils doivent habituellement enquêter sur une sphère d'activité quelconque (ou sur un cas particulier), l'étudier, la surveiller et faire rapport au Cabinet ou au Parlement.

Il existe deux types d'organismes consultatifs: ceux qui donnent des conseils de façon générale et ceux qui donnent des conseils sur des cas particuliers. La CRDC et le CEC sont des exemples du premier type d'organismes consultatifs. Ils ont pour mandat de formuler des recommandations, à l'intention du gouvernement, au sujet de diverses politiques. À part son rôle de régulation de l'industrie, l'ONE agit comme conseiller du gouvernement sur l'ensemble de la politique énergétique. Le deuxième type comprend des organismes comme l'AEIE qui, en théorie, donne son avis au Cabinet sur le caractère acceptable ou non de certains investissements. Ce type d'organisme semble, par nature, exercer davantage des fonctions juridictionnelles ou décisionnelles que des fonctions de conseiller. Il s'agit alors, bien sûr, de déterminer à quel point les détenteurs officiels du pouvoir décisionnel donnent suite aux recommandations ainsi faites.

Il est évident que de nombreux conseils proviennent de l'intérieur même des ministères. Un organisme administratif est appelé à exercer cette fonction lorsqu'il est nécessaire de tenir des audiences publiques, ou souhaitable de faire appel à des représentants de différents groupes de

pression. Un exemple d'un tel organisme est le CEC, au sein duquel ont traditionnellement siégé des représentants des syndicats et du patronat et dont la loi constitutive exige que les membres soient nommés «après consultation avec les organismes représentatifs compétents»[9]. Il arrive aussi que l'on apprécie davantage l'objectivité et l'authenticité des conseils donnés par un organisme administratif, à cause de son caractère autonome. De même, les conclusions auxquelles en arrive l'organisme dans l'exercice de sa fonction de conseiller, ne sont pas imputées au ministre autant que lorsqu'elles viennent du ministère lui-même. Ceci peut être un autre avantage; en effet, les idées et les questions peuvent alors être débattues publiquement sans que le Cabinet ne soit obligé de se prononcer fermement et, peut-être, prématurément sur une question donnée.

6. La fonction juridictionnelle

Plusieurs organismes exercent des fonctions juridictionnelles. Ils règlent certains conflits entre particuliers lorsque les tribunaux traditionnels ne sont pas la tribune appropriée pour les résoudre. Ceci peut arriver lorsque la question est très spécialisée, lorsqu'il est nécessaire d'établir un principe avant que la question ne soit résolue ou tout simplement à cause du trop grand nombre de recours. Le Tribunal antidumping en est un bon exemple; il doit rendre des décisions expéditives au sujet de conflits extrêmement techniques entre importateurs et industries locales. Un autre exemple est celui du CCRT qui est appelé à résoudre des conflits en matière de travail.

Certains organismes, comme ceux que nous venons de mentionner, sont des tribunaux de première instance. Plusieurs autres sont des juridictions d'appel. On y a souvent recours lorsque le problème met en cause le gouvernement et un particulier ou lorsqu'une décision ministérielle est susceptible d'appel. Permettre au ministère de trancher là où il a un intérêt peut le mettre dans une situation embarrassante, si le recours n'est pas porté devant les tribunaux. On demandera alors à un organisme de disposer du litige. Parmi les organismes qui exercent ces fonctions, citons la CAI[10], la CAP, la CRTFP et la Commission du tarif.

L'exercice d'une fonction juridictionnelle par un organisme administratif présente plusieurs avantages. Il peut assouplir les règles de preuve et n'a pas à s'en tenir uniquement aux faits fournis par les parties[11]; il n'est pas lié par ses décisions antérieures. Il constitue en quelque sorte un juste milieu entre les ministères et les tribunaux, là où l'on croit injustifié de taxer le temps et le prestige de juges fortement rémunérés. C'est cette fonction que les tribunaux s'empressent de qualifier de «quasi judiciaire» et c'est celle qui a fait l'objet, plus que toute autre, de recours en révision judiciaire. Ceci

peut expliquer la tendance des avocats à attacher une trop grande importance à la fonction juridictionnelle des organismes et à négliger les autres fonctions tout aussi importantes qu'ils exercent.

7. La fonction d'arbitre

Les organismes administratifs servent parfois d'arbitres. C'est le cas du CCRT, dans un domaine où une intervention directe du gouvernement serait mal accueillie et aurait, par conséquent, des effets négatifs. À ce titre, l'institution d'ombudsman, là où elle existe, contribue de façon importante à atténuer certains conflits entre la bureaucratie et le citoyen. Son statut semi-autonome lui permet de paraître indépendant, encourageant ainsi ceux qui se sentent lésés à lui demander son aide. Le respect dont il jouit dans la Fonction publique lui permet en outre d'obtenir plus facilement des réponses et d'encourager les changements[12]. Un des organismes récemment mis sur pied, la CCDP, a pour fonction lui aussi de régler certains conflits. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* prévoit que la Commission peut nommer un conciliateur chargé d'essayer de régler un cas; par la suite, cette personne ne peut être témoin compétent ou contraignable devant le Tribunal des droits de la personne[13].

8. La fonction d'attribution

L'augmentation des programmes d'aide sociale et autres, qui confèrent des droits ou des privilèges à des particuliers, a donné naissance à une multitude de cas particuliers qui demandent des réponses individuelles. Lorsqu'il semble que certaines décisions devraient être rendues dans un climat d'indépendance ou après enquête, un organisme administratif peut être désigné pour exercer cette fonction d'attribution. Dans certains cas, le nombre de décisions à rendre peut, en lui-même, justifier la création d'un nouvel organisme.

La fonction d'attribution se distingue de la fonction juridictionnelle par le fait qu'elle n'implique pas le règlement d'un conflit et qu'elle ne possède pas, en principe, un caractère accusatoire. Elle suppose souvent la recherche de faits et une décision fondée sur des critères plus ou moins bien définis. C'est le cas d'une décision quant à l'admissibilité d'un individu à recevoir une pension ou une indemnité. La décision de la CNLC d'accueillir ou de refuser une demande de libération conditionnelle, la décision que doit rendre la CEI à la suite d'une demande de prestations d'assurance-chômage,

la décision d'un office de mise en marché sur la façon de répartir des contingents en sont d'autres exemples.

L'exercice de la fonction d'attribution implique souvent l'exercice d'une discrétion administrative. Les organismes d'octrois, tels le Conseil des Arts du Canada, entrent dans cette catégorie. Au fur et à mesure que l'État s'attaque à des domaines moins connus, il devient souvent difficile de fixer des critères prévoyant tous les cas marginaux. Comme il est parfois impossible de prévoir quels événements se produiront dans l'avenir[14], il devient alors nécessaire de donner des pouvoirs discrétionnaires plus ou moins étendus à l'administrateur. L'octroi de prestations par la CAAC ou la décision de la CNLC d'accorder un pardon sont deux exemples de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires très étendus et qui illustrent bien la diversité de tels pouvoirs.

9. La fonction de réglementation

Le pouvoir d'établir par règlement des procédures, des normes et des politiques est un des pouvoirs les plus importants et les plus lourds de conséquences délégués aux organismes administratifs. Contrairement à la décision rendue dans un cas particulier, le règlement suppose qu'une question soit décidée d'avance de manière à la rendre ensuite applicable à un certain nombre de cas. Plusieurs organismes ont le pouvoir de réglementer leurs propres procédures mais bon nombre d'entre eux ont aussi un pouvoir de réglementation dans d'importants domaines sociaux. Les règlements adoptés par certains organismes sont assujettis à la sanction ou au veto du ministre ou du gouverneur général en conseil, mais dans d'autres cas, comme les règlements du CRTC et certains règlements de la CCT, ils entrent en vigueur sans que ce pouvoir de surveillance n'ait été exercé.

Les organismes qui s'occupent de questions complexes et techniques sont souvent dotés du pouvoir de faire des règlements. À titre d'exemple, mentionnons les règlements sur la sécurité adoptés par la CCEA. Il est parfois nécessaire de déléguer certains pouvoirs de réglementation afin d'adapter constamment ou de modifier rapidement les règlements pour tenir compte de circonstances nouvelles. Le Cabinet ne peut pas toujours se permettre de consacrer du temps à ces affaires ou semble tout simplement ne pas être en mesure d'agir avec célérité. En outre, il ne serait pas du tout pratique de faire adopter autant de modifications par le Parlement.

La possibilité de faire des règlements pouvant s'appliquer à de nombreux cas est avantageuse à la fois pour les organismes et pour ceux qui ont affaire à eux. Le règlement a un caractère prévisible: celui qui y est assujetti sait à quoi s'attendre. De plus, il écarte la nécessité de répéter la

même décision pour chacun des requérants. Citons l'exemple des affaires de *North Coast Air Services*: lorsqu'une ordonnance édictée par la CCT visant la protection des itinéraires fut déclarée *ultra vires* par les tribunaux, la Commission fut alors obligée de modifier chacun des 450 permis litigieux pour obtenir les résultats qu'elle recherchait[15]. Enfin, un règlement permet d'atteindre une certaine uniformité et donc une plus grande équité dans l'application de normes à différents individus. L'inconvénient majeur du règlement tient au fait que l'intéressé perd une certaine latitude dans son argumentation lorsqu'on en arrive à appliquer une politique générale dans son cas particulier.

10. La fonction d'élaboration de politiques

L'élaboration de politiques est une des fonctions les plus discutées qu'exercent les organismes dans un régime parlementaire. Un organisme peut affirmer son pouvoir d'établir et de promouvoir des politiques sociales en délivrant des permis, en édictant des règlements, en exerçant des pouvoirs discrétionnaires ou en interprétant le mandat que la loi constitutive lui a confié. Ce pouvoir lui échoit souvent par accident plutôt que par dessein. C'est le cas notamment lorsque l'on définit le mandat de l'organisme en termes «d'intérêt public», de «commodité et nécessité publiques» ou autres termes tellement obscurs qu'il lui faut d'abord les définir avant de pouvoir passer à l'action[16]. Il en va de même lorsque la politique établie par la loi constitutive exige que l'organisme trouve un compromis. La *Loi nationale sur les transports* édicte la nécessité d'avoir un système de transport qui soit non seulement économique et efficace mais également «adéquat»[17]. Le même cas se présente lorsque l'organisme reçoit des demandes qui soulèvent des questions n'ayant pas encore fait l'objet d'un débat public ou d'une politique gouvernementale officielle. Comme l'organisme doit disposer de la demande qui lui est soumise, il doit préalablement se doter d'une politique sur la question. Cette façon d'élaborer des politiques soulève d'importantes questions d'imputabilité dans un système de gouvernement responsable.

Les exemples d'organismes administratifs canadiens élaborant des politiques de premier plan sont nombreux. Les décisions du CRTC relatives au contenu canadien dans la radiodiffusion correspondent à ce type. Une décision de l'ONE à l'effet qu'il existe un surplus de gaz naturel au Canada qui devrait être exporté, ou celle d'encourager la création de nouveaux marchés intérieurs pour ce gaz naturel, en sont d'autres exemples. Les décisions de la CCT qui ont un effet sur la capacité de concurrence des transports maritimes, aériens, ferroviaires et routiers ont également un fort contenu politique. Les décisions qui établissent des taux dépendent de

l'existence de politiques en matière de taux de profit acceptables dans une situation de monopole naturel.

L'exercice de la fonction d'élaboration de politiques par un organisme administratif permettrait une plus grande souplesse aussi bien dans l'élaboration de cette politique que dans son application à des cas particuliers. L'organisme aurait la capacité de réagir aux changements plus rapidement que le pouvoir exécutif, et celle d'appliquer les normes avec plus de souplesse que le pouvoir judiciaire. Paradoxalement, peut-être, le recours à l'organisme assurerait aussi une meilleure continuité et une plus grande stabilité des politiques[18], du fait que l'organisme administratif, comme nous l'avons déjà mentionné, garde ses distances vis-à-vis des remaniements ministériels et des changements de gouvernement. Il en résulte des avantages évidents dans un contexte de projets énergétiques de plusieurs milliards de dollars et de programmes créant plusieurs milliers d'emplois[19]. Cependant, dans notre système politique, ce sont les élus qui doivent dicter les orientations générales; les politiques gouvernementales devraient donc, en principe, tenir compte des changements de gouvernement ou de ministre.

11. La fonction d'intermédiaire

En 1950, la Cour suprême du Canada a jugé que les provinces et le gouvernement fédéral ne pouvaient se déléguer réciproquement des pouvoirs législatifs. Deux ans plus tard, la Cour suprême atténua la portée de cette décision en reconnaissant que le Parlement fédéral pouvait validement déléguer des pouvoirs à un organisme administratif provincial[20]. Ce jugement assurait aux organismes une importante fonction d'intermédiaire dans des domaines où la division du pouvoir législatif impose la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette ouverture est d'une importance capitale dans les domaines du transport et de la mise en marché des produits agricoles. Il s'agit là d'une autre situation dans laquelle l'autonomie fonctionnelle de l'organisme administratif lui permet de faire le lien entre des intérêts divers.

La fonction d'intermédiaire d'un organisme se retrouve également dans d'autres contextes. Ainsi, les commissions de transport automobile des quatre provinces de l'Ouest ont entrepris de procéder à des audiences conjointes afin d'entendre les demandes de requérants qui désirent exploiter leurs entreprises dans les quatre provinces à la fois. Grâce à cette initiative, les requérants n'ont plus à remplir quatre demandes différentes et les gouvernements provinciaux bénéficient d'un mécanisme qui assure la coordination des politiques en matière de transport dans l'Ouest. La CCN exerce une fonction semblable quant aux rapports entre le gouvernement fédéral et les municipalités de la région d'Ottawa. L'organisme administratif

exerce aussi une fonction d'intermédiaire sur le plan international: la Commission de la frontière internationale et la Commission conjointe internationale en sont deux exemples.

12. La fonction d'isolateur

Une des caractéristiques des organismes administratifs revient constamment: leur autonomie vis-à-vis des autres secteurs du gouvernement. C'est souvent la seule raison pour laquelle on a recours à un organisme plutôt qu'à un ministère traditionnel. Les ministères peuvent conseiller, se spécialiser, établir de nouvelles procédures ou administrer des programmes et des projets; cependant, seul un organisme administratif peut offrir ces mêmes services dans une ambiance d'autonomie. En d'autres cas, l'indépendance de l'organisme s'impose par la nature même de sa fonction. Les décisions juridictionnelles, les arbitrages et l'exercice de certains pouvoirs discrétionnaires attestent ce besoin. C'est précisément à ce niveau que les organismes exercent une importante fonction d'isolateur entre l'État et la population.

Plusieurs raisons peuvent justifier le recours à un organisme comme isolateur. La première, et la moins bonne, est de vouloir se débarasser d'un sujet «brûlant». Aucun organisme n'a probablement jamais été créé sans qu'un député soupçonneux d'un parti de l'opposition ne laisse entendre que le gouvernement l'a fait uniquement pour se donner bonne conscience face à une affaire délicate. Il n'y a pas de doute qu'à l'occasion, certains organismes ont été créés lorsque [TRADUCTION] «l'émotivité populaire était forte mais vaguement compréhensible[21]». L'organisme sert alors de paravent aux critiques et permet au gouvernement de prendre le temps d'étudier d'autres solutions possibles[22].

Un organisme est également un instrument utile pour la gestion d'un projet que l'on craint d'être politiquement compromettant. Le ministre s'abrite derrière l'organisme contre toute responsabilité directe et, de cette façon, le gouvernement se protège.

Lorsque des avantages importants sont en jeu, tels que l'octroi de permis ou l'augmentation de tarifs, l'organisme administratif permet de parer au lobbying ou aux demandes de faveurs politiques. Il est plus facile pour un gouvernement de répondre «non» lorsqu'il peut dire, en toute honnêteté, que quelqu'un d'autre que lui tire les ficelles. Le système actuel de distribution des permis de radiodiffusion reflète justement cette préoccupation[23]. On ne s'attend pas à ce que les groupes de pression n'aient plus d'influence auprès du gouvernement mais plutôt à ce que leurs arguments soient étudiés selon leur bien-fondé.

Le recours à un décideur impartial se justifie chaque fois que l'administration d'un programme doit échapper à toute partisanerie et influence politiques. C'est le cas des décisions juridictionnelles, de l'arbitrage, et de l'octroi de fonds de recherche ou de culture. Lorsque la régulation économique porte atteinte à des droits acquis, le monde des affaires accepte plus facilement un mode d'intervention étatique qui n'est pas soumis aux vicissitudes de la politique partisane[24]. Notre tradition politique veut que, dans de telles circonstances, les décisions soient prises dans un climat d'autonomie plus acceptable aux yeux du public en général.

Tel que mentionné plus haut, un certain degré d'indépendance est le prix à payer pour la participation de groupes d'intérêt divers dans les prises de décisions gouvernementales. La démission, en 1977, de la plupart des représentants syndicaux qui siégeaient au CEC, à cause du contrôle des prix et des salaires et parce qu'ils croyaient que le Conseil n'avait plus de marge d'autonomie vis-à-vis du gouvernement, illustre bien cet aspect du problème.

Enfin, comme nous l'avons déjà mentionné, l'organisme administratif permet d'assurer l'application systématique et cohérente de certaines politiques générales en dépit des bouleversements inhérents à la vie politique.

L'autonomie est la principale caractéristique des organismes administratifs. Dans ces circonstances, on peut vraiment dire que le médium par l'entremise duquel s'exerce la fonction gouvernementale est partie intégrante du message.

13. Conclusion

Nous venons de voir les fonctions les plus importantes des organismes administratifs dans la démocratie parlementaire canadienne. Seul un petit nombre de ces fonctions ne peuvent être exercées au sein de structures gouvernementales plus classiques. Toutefois, le recours à un organisme, répétons-le, apporte quelque chose de particulier à l'exercice de certains rôles que les ministères ou les tribunaux ordinaires ne seraient pas en mesure d'apporter. Il convient également de rappeler que ces organismes se limitent rarement à un seul rôle. Les organismes de régulation les plus importants, tels la CCT et le CRTC, exercent à la fois des fonctions d'expert, de gestionnaire, de conseiller, de juge et également, des fonctions d'attribution, de régulation, d'élaboration de politiques et d'isolateur. L'ensemble de ces fonctions est désigné sous le terme abrégé de «fonctions régulatrices». Il est certes important de définir les nombreux rôles qu'exercent ces organismes afin d'être en mesure de mieux apprécier leur travail réel et la diversité de leurs activités; mais il est également important de comprendre qu'il serait futile de recourir à cette liste de fonctions pour

tenter de classifier les organismes[25]. La seule façon de le faire est de les considérer sous l'angle de l'interdépendance des fonctions et de la proportion dans laquelle ces fonctions sont combinées: l'avantage que procurent les organismes administratifs est précisément leur capacité de combiner des fonctions selon des formules hors de la portée de la machine gouvernementale traditionnelle.

C. Les organismes administratifs et les trois ordres de pouvoirs

Les fonctions du gouvernement ont traditionnellement été divisées en trois ordres: le pouvoir législatif qui fait les lois, le pouvoir exécutif qui les administre et le pouvoir judiciaire qui les interprète et règle les conflits. Il n'a jamais existé de démarcation très nette entre ces trois ordres de pouvoirs. Toutefois, cette division tripartite s'est avérée utile du point de vue analytique. Tout d'abord, les acteurs principaux sont faciles à identifier: le Parlement, le Cabinet et la Fonction publique, les tribunaux. Ensuite, les rapports existant entre eux et les fonctions qu'exerce chacun dans un régime parlementaire sont relativement bien définis et compris. Finalement, bien qu'il n'y ait jamais eu une séparation nette des pouvoirs dans une démocratie parlementaire de type britannique, certains chevauchements entre ceux-ci, par exemple le pouvoir judiciaire qui se permettrait de légiférer ou encore l'ingérence du pouvoir exécutif dans des affaires qui sont devant les tribunaux, seraient perçus comme étant inacceptables en raison de nos traditions parlementaires.

Au fur et à mesure de l'expansion de l'appareil de l'État, la division entre les trois ordres de pouvoirs est devenue de moins en moins nette et le besoin s'est parfois fait sentir de confier divers aspects de chacun de ces ordres à une seule instance décisionnelle. Dans les circonstances, on a eu recours aux organismes administratifs comme solution de compromis. Le type moderne de régulation économique à l'échelle de toute une industrie par l'octroi de permis, par la réglementation et par la tarification, et qui comporte donc à la fois des mesures législatives, administratives et juridictionnelles, en est un bon exemple.

La création d'organismes administratifs dotés de fonctions quasi législatives et quasi exécutives, en plus de fonctions quasi judiciaires qui leur sont plus connues, est devenue de plus en plus acceptable comme moyen de structurer l'État. Malgré l'acceptation générale de l'existence de ces organismes, une question de toute première importance reste toujours sans réponse: Étant donné leurs fonctions, quels rapports devrait-il exister

entre ceux-ci et les trois ordres traditionnels de pouvoirs? Ce sont les tribunaux qui ont probablement eu à se pencher le plus souvent sur cette question. Toutefois, l'examen de concepts aussi abstraits que sont les expressions «quasi judiciaire», «erreur portant atteinte à la juridiction» et «justice naturelle», démontre qu'aucune réponse simple n'a jamais été apportée. Bien sûr, le présent document a pour but d'identifier et d'étudier les rapports qui devraient exister entre les organismes administratifs et le pouvoir législatif qu'incarne chez nous le Parlement. Les tribunaux admettent depuis longtemps que leurs liens avec les organismes devraient varier selon la nature de la fonction qu'ils exercent[26] et l'on pourrait soutenir que le même argument vaut également pour le Parlement. On pourrait aussi soutenir, lorsqu'il est certain qu'un organisme œuvre principalement au sein de l'une des sphères traditionnelles de l'activité gouvernementale, que le point de départ des liens entre cet organisme et le Parlement devrait être précisément la relation traditionnelle entre l'ordre de pouvoir concerné et le Parlement. Des modifications doivent ensuite être apportées à ces rapports afin de tenir compte des différences entre les organismes: la nature du lien qui les unit à la Chambre des communes doit refléter la diversité des fonctions qu'ils sont appelés à exercer. Enfin, lorsque le travail de l'organisme n'a aucun rapport avec l'un ou l'autre des ordres traditionnels de pouvoirs, une nouvelle approche quant aux relations qui devraient exister entre l'organisme et le Parlement devra être adoptée.

CHAPITRE TROIS

Le rôle du Parlement dans le système administratif gouvernemental

Le deuxième chapitre se fondait sur l'hypothèse que les organismes administratifs sont des parties intégrantes du régime parlementaire, et il étudiait les fonctions qu'exercent ces organismes au sein d'un tel régime. À l'inverse, le présent chapitre entend étudier les fonctions qu'exerce le Parlement dans le «système» administratif gouvernemental. Le Parlement a des rapports relativement bien définis avec les pouvoirs exécutif et judiciaire. Toutefois, les relations qu'il entretient avec les organismes administratifs le sont beaucoup moins. Cependant, il reste possible d'identifier certaines fonctions du Parlement et de les examiner dans l'optique des organismes.

A. Le contexte constitutionnel

Que le Canada et le Royaume-Uni aient pu survivre aussi longtemps malgré le fait que tous deux possèdent des constitutions en grande partie non écrites n'est peut-être pas si étonnant. Ce qui l'est davantage, c'est le conflit évident qui existe souvent entre la théorie et la pratique d'un tel système de gouvernement. Ainsi le pouvoir absolu et théorique de la Reine, exercé par son représentant personnel, le Gouverneur général, est en grande partie symbolique. Porter toute son attention sur ce que Maitland appelait [TRADUCTION] «les parties affichées de la Constitution[27]» donne une image plutôt déformée du véritable fonctionnement de l'État.

Cet écart entre la théorie constitutionnelle, légale ou conventionnelle, et la pratique gouvernementale touche également le rôle du Parlement, et amène des divergences d'opinion quant à la fonction qu'il devrait en fait

exercer. Selon ce que l'on peut appeler la théorie classique de la démocratie parlementaire, le Parlement serait le centre tout-puissant du gouvernement. La suprématie du Parlement lui donne un pouvoir de direction absolu des orientations que doit suivre le secteur public. Le Parlement aurait le pouvoir de nommer et de remplacer à volonté le premier ministre et les autres membres du conseil exécutif. Aucun impôt ne peut être prélevé et aucune dépense ne peut être effectuée sans son approbation. Ce système de gouvernement est représentatif des désirs de la population parce que le pouvoir est entre les mains du Parlement et que celui-ci est responsable envers les électeurs.

À l'autre extrême se trouve la conception d'un Parlement qui n'est qu'un pion du pouvoir exécutif. Grâce à son contrôle du calendrier législatif, l'exécutif s'assure que seuls feront l'objet de débats à la Chambre, les sujets que le Cabinet veut voir discuter. Les députés d'arrière-plan, dominés par la discipline de parti et conscients du fait qu'une défaite du gouvernement peut déclencher une élection et éventuellement leur faire perdre leur propre siège, n'ont d'autre choix que de rester solidaires. L'exécutif a donc carte blanche en matière de législation et a réussi, avec les années, à contrôler la plupart des pouvoirs décisionnels. Dans cette optique, ce n'est plus le Parlement qui limite les dépenses, mais ce sont les revenus que l'économie engendre. Vu sous cet angle, le Parlement n'est qu'un trouble-fête pour le gouvernement et l'institution qu'il représente n'a d'importance qu'aux yeux des députés de l'opposition.

La réalité se situe sans doute entre ces deux extrêmes, mais il est encore plus important de chercher les raisons de l'écart entre théorie et réalité. L'une d'elles tient à notre méconnaissance du rôle que le Parlement devrait jouer dans notre système. Il n'y a pas lieu de s'alarmer du fait que le Parlement n'administre pas les affaires quotidiennes de l'État, si tant est que tel ait déjà été son rôle. En fait, il n'y aurait lieu de s'alarmer que si l'écart s'expliquait en raison d'une usurpation par l'exécutif des pouvoirs du Parlement. Ainsi, la question qui nous importe en est une pour laquelle il n'existe pas de réponse claire et au sujet de laquelle des opinions contraires s'affrontent, à savoir, quel devrait être le rôle du Parlement[28].

S'il ne fait pas de doute que l'exécutif contrôle en grande partie le législatif, cela ne veut toutefois pas dire que l'exercice de ce pouvoir est en soi mauvais. En effet, le parti ministériel peut agir ainsi parce qu'il a remporté le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes. La responsabilité du Cabinet envers l'électorat est au moins assurée sous cet aspect primordial. De plus, les ministres eux-mêmes sont presque toujours des députés siégeant à la Chambre des communes. Ce sont eux qui, lors d'une élection générale, sont le plus souvent associés aux politiques gouvernementales et qui doivent donc subir les premiers les foudres d'une population mécontente. Puisque la coutume veut que les membres du Cabinet soient choisis parmi les députés, la défaite électorale d'un ministre

impose au gouvernement la composition d'un nouvel exécutif et oblige les partis politiques à tenir compte des électeurs dans le choix de leurs dirigeants. Vu l'impossibilité pour une institution aussi vaste que la Chambre des communes de diriger les affaires quotidiennes de l'État, il est inévitable qu'une certaine délégation de pouvoirs à un groupe plus restreint se fasse[29]. Toute délégation de responsabilités administratives fait en sorte que le mandant dépend dans une large mesure de l'avis et de la pratique de son mandataire. Les exigences d'une telle situation confèrent par conséquent au Parlement, avant tout, un rôle de supervision au sein du gouvernement.

L'évaluation du rendement du Parlement porte donc en grande partie sur sa capacité d'exercer son rôle de supervision. Il n'y aurait lieu de s'alarmer que si le pouvoir de surveillance de la Chambre sur le travail qu'accomplit l'exécutif était sérieusement restreint. Bien que l'arme ultime dont dispose le Parlement, à savoir la défaite du gouvernement, soit rarement utilisée, il existe néanmoins d'autres types de contrôle parlementaire[30]. L'un de ceux-ci, et non le moindre, est la possibilité qu'ont les députés de l'opposition d'attaquer sans relâche, et désormais en présence de la télévision, les politiques gouvernementales et de promouvoir leurs propres solutions de rechange. Le gouvernement ne peut pas non plus se permettre de faire fi de l'opinion des députés de son propre caucus s'il souhaite se maintenir au pouvoir à long terme. Enfin, certaines institutions telles que le Bureau du Vérificateur général[31] et les media d'information sont également d'importants alliés de la Chambre.

Il convient donc d'étudier le Parlement dans une perspective réaliste. Bien que le Parlement soit l'organe suprême aux termes de la Constitution, bon nombre de ses pouvoirs ont été en réalité délégués au Cabinet, qui les exerce sous la surveillance de la Chambre. Il nous est maintenant possible, si nous gardons à l'esprit ces quelques observations préliminaires, de définir certaines fonctions du Parlement en ce qui a trait tout particulièrement à ses rapports avec les organismes administratifs.

B. Les fonctions du Parlement

Le présent document appelle l'étude de cinq fonctions principales exercées par le Parlement.

1. La fonction de création

Le Parlement joue un rôle fondamental dans la création des organismes administratifs, presque chacun de ceux-ci ayant comme toile de fond une loi constitutive. Le Parlement ne détient toutefois pas le monopole de création de nouvelles structures gouvernementales: l'exécutif jouit de ce que l'on a déjà qualifié de «privilège incontesté d'effectuer des changements organisationnels[32]». Il existe également un certain nombre de lois qui permettent au Cabinet d'établir de nouveaux organismes.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, une commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels a été créée en 1964 et continue d'exister par l'exercice de la prérogative royale[33]. Rien au Canada ne semble faire obstacle à une telle mesure. Nous avons ici deux organismes, la Commission conjointe internationale et la Commission de la frontière internationale, qui ont été créés par traité conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Ils ont tous les deux été ratifiés et sanctionnés par des lois subséquentes[34]. La Commission de surveillance du prix des produits alimentaires a été créée par décret, sous l'empire de la *Loi sur les enquêtes*[35]. Dès le lendemain de l'annonce du programme de contrôle de l'inflation, la Commission provisoire de lutte contre l'inflation fut créée de la même manière aux fins de la mise en œuvre du programme jusqu'à l'adoption de la *Loi anti-inflation*[36]. D'autres organismes tels que le Conseil consultatif sur la situation de la femme n'ont reçu de mandat d'aucune loi[37]. La Commission d'appel des brevets fut instituée uniquement à la demande du Commissaire des brevets pour le seconder dans son travail.

Ces quelques exemples constituent des exceptions au principe général selon lequel les organismes administratifs sont créés par une loi du Parlement. Quoi qu'il en soit, l'attribution de pouvoirs de réglementation ou de pouvoirs d'imposer des sanctions et l'utilisation de fonds publics relèvent nécessairement du Parlement. Par ailleurs, dès qu'un organisme est créé par une loi du Parlement, toute modification à son mandat ou à sa compétence doit être soumise à ce dernier. La *Loi sur les remaniements et transferts dans la Fonction publique*[38] qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir de transférer les tâches entre les ministères et les ministres, ne s'étend pas aux organismes autonomes. L'avant-projet de la *Loi modifiant la Loi nationale sur les transports*[39], déposé en 1977, contenait une disposition qui aurait permis au Cabinet de transférer certaines attributions de la CCT au ministre; toutefois, cette disposition fut supprimée des versions subséquentes du projet de loi.

L'étape de la création est d'une importance primordiale pour la structure administrative. C'est là que se fait le choix de l'instrument gouvernemental approprié. Des moyens autres que l'organisme administratif peuvent servir à la poursuite de politiques sociales: loi pénale interdisant

certaines conduites, politique fiscale, octrois, subventions et prêts, étatisation d'entreprises, création de droits privés dont la mise en application relève des intéressés. Si le choix s'arrête sur un organisme administratif, il convient alors de décider lequel, d'un organisme existant ou d'un nouvel organisme, doit être investi du mandat. Ces décisions ont d'importantes conséquences sur l'intégrité et la cohérence de l'ensemble du système.

Le mandat de l'organisme est établi lors de sa formation. Les orientations qu'il devra poursuivre doivent être précisées clairement, de même que les principes de réconciliation de ces orientations s'il risque de surgir des conflits[40]. C'est à ce moment que sont établis les pouvoirs de l'organisme de contraindre les témoins, d'enquêter, d'imposer des sanctions et de réglementer. S'il doit y avoir un droit d'appel, la loi constitutive devrait probablement le préciser. Enfin, c'est lors de sa formation que les liens entre l'organisme et le Cabinet, d'une part, et le Parlement, d'autre part, sont définis.

C'est, bien sûr, une exagération que de qualifier le Parlement de créateur d'organismes administratifs.

> [TRADUCTION]
> C'est le Parlement qui décide en dernier lieu et il est normal d'attribuer cette compétence au Parlement puisque ce dernier est le seul qui puisse l'exercer en vertu de la Constitution. Il est certain, cependant, qu'il s'agit alors ... en pratique d'une action qui fait suite à une recommandation adressée au Parlement conformément à un avis ou une décision ministériels[41].

Les grandes lignes du nouvel organisme sont le plus souvent soumises au Parlement au titre de la politique gouvernementale. Le Parlement apporte rarement des modifications à ces grandes lignes; il est encore plus rare de le voir substituer à l'organisme un autre mécanisme, comme une loi pénale par exemple, pour mettre en œuvre la politique désirée. En effet, le Parlement ne dispose pas des moyens nécessaires à de tels changements et ne peut se permettre de reprendre intégralement la rédaction des lois. Pour cette raison, et parce que l'organisation du gouvernement fait partie, dans une certaine mesure, du privilège exécutif, le Cabinet se doit de faire preuve de leadership en prenant la responsabilité de structurer l'organisme administratif. Le rôle du Parlement dans cette phase de création consiste à critiquer la teneur des mandats confiés à l'organisme, à en examiner les pouvoirs coercitifs et, en règle générale, à mettre la touche finale aux grandes lignes que lui soumet le Cabinet.

2. La fonction de contrôle des finances

Il existe un principe fondamental de notre système politique selon lequel le Parlement détient seul le pouvoir de réunir des fonds par

l'imposition de taxes et que leur produit ne peut être dépensé que selon les normes prévues par lui[42]. L'utilisation de fonds publics peut être autorisée par le Gouverneur général dans des circonstances exceptionnelles; cette façon de procéder est toutefois limitée par la loi et les conventions et une telle autorisation doit être par la suite entérinée par le Parlement. La plupart des organismes, afin d'assurer le financement de leurs programmes et de couvrir leurs coûts d'exploitation, doivent compter sur les fonds que peut leur attribuer le Trésor public[43]. Le Parlement peut donc être qualifié de «grand argentier» des organismes.

Le contrôle parlementaire des finances s'effectue en deux étapes: l'examen des subsides et la vérification des comptes publics. Les travaux relatifs aux subsides ne se limitent pas au seul examen des montants apparaissant aux différents postes budgétaires. Lors du débat sur le budget, la Chambre a l'occasion de se livrer à un examen rigoureux de l'ensemble du programme et des politiques du gouvernement, conformément à un vieux principe issu de la tradition parlementaire selon lequel les objections doivent être présentées avant l'adoption des subsides. Certes, la procédure a été quelque peu modifiée. La plupart des questions à débattre concernant les subsides sont maintenant déférées aux comités permanents, en échange de quoi les partis de l'opposition peuvent choisir à leur gré les sujets à débattre en Chambre pendant les journées dites «de l'opposition[44]». Ces modifications n'ont toutefois pas eu d'effet sur la portée du débat. L'examen des subsides constitue donc pour la Chambre des communes une importante occasion de faire connaître ses points de vue aux organismes administratifs et au gouvernement[45].

La deuxième étape du contrôle financier, soit la vérification des comptes publics, est l'une des rares étapes au cours de laquelle la Chambre des communes bénéficie du concours d'un dispositif institutionnel et professionnel. Le Vérificateur général accomplit une grande part du travail de comparaison entre les dépenses réelles et les dépenses approuvées et de détermination des pertes et de mauvaise gestion. Cependant, le débat sur son rapport au Parlement donne aux députés une autre occasion de faire porter leur attention sur les organismes administratifs.

La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par A.T. Lambert, a terminé récemment une enquête exhaustive portant sur le processus financier du gouvernement. Dans son rapport final, la Commission n'a pas manqué de souligner le caractère essentiel du contrôle parlementaire sur la gestion financière du gouvernement. Nous reviendrons, lorsqu'il y aura lieu, sur les conclusions de ce rapport qui recommande une plus grande imputabilité du système devant le Parlement.

L'attribution des subsides fait suite à la détermination du mandat de l'organisme administratif au moment de sa création. La loi constitutive ne peut pas toujours préciser d'avance les politiques que l'organisme doit

poursuivre. Ainsi, chaque année, le processus des subsides permet de préciser le mandat initial. Grâce à la vérification des comptes publics, le Parlement peut contrôler si l'organisme s'est conformé aux politiques établies en Chambre, exprimées par l'attribution ou le refus d'allouer des fonds publics à certains postes. Le processus financier devrait normalement s'occuper des finances et n'est donc pas toujours le moyen le plus sûr d'influencer les politiques administratives[46]. Cependant, nul ne peut ignorer que le budget est souvent le reflet des priorités que se donne l'État par l'entremise de la distribution des ressources financières; personne ne peut nier non plus que les dépenses occupent une place aussi importante que la législation dans le fonctionnement de l'appareil étatique. Par conséquent, le Parlement est en mesure d'exercer un haut degré de contrôle sur le fonctionnement des organismes administratifs par le biais de l'exercice de son contrôle financier.

3. La fonction de légitimation

Comme nous l'avons vu, le Parlement, en vertu de notre Constitution, est suprême. La Chambre des communes est l'institution politique qui assure la liaison entre le secteur public et l'électorat, c'est-à-dire l'institution par laquelle s'exprime le caractère responsable du gouvernement. Si les pouvoirs très étendus que détient l'exécutif sont considérés comme légitimes, c'est que leur exercice par l'entremise de l'ordre législatif les justifie. Bien que le Cabinet exerce un contrôle considérable de la Chambre, toute législation doit pourtant recevoir l'assentiment des députés élus. Les électeurs ne se soumettent à l'imposition d'une taxe décidée par l'exécutif que parce que leurs représentants élus l'ont entérinée. L'agrément populaire du système politique dépend en grande partie de la légitimité que lui confère le Parlement.

Les organismes administratifs exercent des pouvoirs considérables sur le secteur privé. Ils ont souvent l'autorité nécessaire pour intervenir dans l'exercice de droits économiques de nature privée. Ils ont aussi le pouvoir d'établir des normes de conduite et peuvent forcer l'observation de ces normes en imposant des sanctions. Ils ont enfin la faculté de choisir entre des intérêts sociaux divergents. Il est certain que les organismes administratifs ne peuvent accomplir ces fonctions, ou les exercer efficacement, que si l'on accepte qu'ils ont le droit d'exercer leurs pouvoirs. Le caractère légitime de leurs pouvoirs résulte surtout du fait que c'est du Parlement que viennent ces pouvoirs[47].

L'efficacité d'un organisme dépend des liens qu'il entretient avec les véritables sources du pouvoir politique. Sa survie n'est possible, à la longue, que si le Parlement approuve les politiques qu'il poursuit et la façon dont il

interprète son mandat. Ainsi, si un désaccord persiste trop longtemps entre la direction d'un organisme et les élus, c'est l'organisme qui cédera sous le poids des modifications législatives ou du contrôle financier. En outre, l'organisme qui subit des attaques répétées de la part des représentants du peuple ne peut espérer être accepté du public et bénéficier de sa collaboration, deux éléments qui sont essentiels à l'efficacité de son fonctionnement[48].

La fonction de légitimation exercée par le Parlement a une importance déterminante.

> [TRADUCTION]
> Sans appui ni engagement politique directs ... le processus de régulation ne saurait être efficace. En réalité, l'autonomie n'a pas renforcé les organismes autant que l'isolement les a affaiblis[49].

Le Parlement n'est donc pas la seule institution qui puisse tirer profit de ses rapports étroits et solides avec les organismes. Ces derniers ont aussi intérêt à établir et à entretenir des liens solides avec les élus du gouvernement, tout comme le Parlement se doit de se tenir au courant du travail accompli par les organismes.

4. La fonction d'élaboration de politiques

Nous avons déjà examiné comment, grâce à la discipline de parti, à l'accès aux conseils d'une Fonction publique spécialisée et au contrôle du calendrier parlementaire, l'ordre exécutif détient une bonne partie du vrai pouvoir étatique[50]. Certains auteurs ont même suggéré que [TRADUCTION] «les parlementaires ne jouent pas un rôle essentiel» dans le processus d'élaboration des politiques au Canada[51]. Comme institution, le Parlement n'est pas le meilleur moyen d'élaborer systématiquement des politiques. D'autres secteurs politiques ont donc eu tendance à prendre cette fonction en main. Quand une législation est déposée en Chambre, il est déjà trop tard pour que les parlementaires puissent influencer les politiques déjà mises de l'avant. Par conséquent, leur rôle consiste plutôt à

> [TRADUCTION]
> ... critiquer et commenter la législation, lors des travaux en comités et des débats à la Chambre des communes, en soulignant ses faiblesses, ses lacunes, ses ambiguïtés et ce qui pourrait donner naissance à des litiges. Cette participation multipartite dans l'examen des politiques mises de l'avant par le gouvernement a pour effet d'améliorer la qualité de la législation finale sans pour autant en modifier le fond[52].

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que même si c'est d'abord le Cabinet qui élabore les politiques, certains organismes continuent

néanmoins d'agir en ce sens[53]. Des raisons pratiques obligent le Parlement à accepter que des orientations politiques soient établies ailleurs qu'à la Chambre des communes et la chose n'est pas incompatible avec la tradition politique au Canada. L'important n'est donc pas tant de tenter de déplacer le centre de décisions vers le Parlement que de s'assurer que celui-ci soit en mesure d'affiner et de polir les politiques que d'autres ont élaborées.

5. La fonction de surveillance: les sept aspects de l'imputabilité

Cette cinquième fonction recouvre en quelque sorte les quatre premières. Jusqu'ici, au cours de notre discussion, nous avons insisté sur le fait que le rôle principal du Parlement est de surveiller, de vérifier et de critiquer l'ensemble du secteur public, y compris les organismes administratifs. Lorsqu'il exerce la fonction de créateur et d'argentier, le Parlement doit s'en remettre largement aux différentes propositions mises de l'avant par le Cabinet avant d'agir. De même, une grande part des politiques gouvernementales se décident à l'extérieur de la Chambre des communes. Le Parlement se contente de réagir à ces initiatives. La fonction principale qu'exerce le Parlement étant celle de surveillance, un survol de certains aspects des organismes administratifs qui devraient attirer son attention s'impose. Ces «éléments de l'imputabilité» devraient permettre au Parlement d'aborder d'une façon intégrée et cohérente son rôle constitutionnel à l'égard des organismes administratifs. Il devrait également en résulter des organismes plus efficaces qui se conforment aux normes et aux conventions faisant traditionnellement partie du parlementarisme.

Premièrement, le Parlement doit se préoccuper de la structure d'ensemble et de l'intégrité générale du système en portant son attention sur la structure des organismes présents, la place des nouveaux et les rapports entre les organismes et les autres secteurs du gouvernement.

Deuxièmement, le Parlement doit tenter de déceler, dans le mandat qu'il entend confier à l'organisme, les imprécisions et les contradictions inhérentes, et s'assurer de la conformité du mandat à ses vues.

Troisièmement, les politiques élaborées par les organismes ainsi que les directives que leur a données l'exécutif doivent être étroitement contrôlées. Il est particulièrement essentiel que le Parlement sache de quelle façon l'organisme interprète son propre mandat et sa compétence.

Quatrièmement, le Parlement doit surveiller la portée et l'exercice des pouvoirs de réglementation qui ont été délégués à certains organismes. Cet

aspect doit revêtir un intérêt particulier pour l'ordre législatif, puisque réglementer revient à légiférer.

Cinquièmement, le Parlement doit surveiller l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, afin de s'assurer de la conformité de leur utilisation au but visé au moment de leur attribution.

Sixièmement, le Parlement doit établir des mécanismes de contrôle financier pour assurer l'économie et l'efficacité du système.

Enfin, le dernier aspect, qui pose le plus de difficultés, concerne la révision des décisions rendues dans des cas particuliers. Un usage bien ancré dans nos traditions veut que les juges ne soient pas responsables d'une décision particulière devant l'ordre exécutif ou l'ordre législatif. Il va sans dire que le Parlement a toujours le loisir de modifier une loi en réplique à un jugement. Cependant, toute intervention visant à influencer la teneur d'un jugement déterminé ou à faire adopter une loi qui casse une décision, est généralement considérée comme inacceptable bien que constitutionnellement possible. Le même raisonnement s'applique, en grande partie, aux décisions rendues par les organismes administratifs. Ainsi, le Parlement, dans l'exécution de cette fonction de révision, cherchera à se renseigner sur ce qui se passe généralement en fonction d'une éventuelle action de sa part, plutôt que de s'attaquer à la décision elle-même.

6. Conclusion

La mise au jour de ces cinq rôles que joue le Parlement vis-à-vis des organismes administratifs nous fournit des instruments en vue d'évaluer les structures et les rapports qui existent entre les deux. Une telle évaluation doit garder à l'esprit non seulement les rôles essentiels du Parlement, mais également ceux des divers organismes administratifs. Ce n'est qu'en tenant compte de cette double optique que des recommandations visant à améliorer ce système de rapports pourront, le cas échéant, être formulées.

CHAPITRE QUATRE

Les points de contact entre le Parlement et les organismes administratifs

Dans le deuxième chapitre, nous avons étudié les différentes fonctions exercées par les organismes administratifs dans une démocratie parlementaire. Le chapitre suivant a été consacré à l'étude du rôle du Parlement dans ce système politique, particulièrement sous l'angle des organismes administratifs. Le présent chapitre nous permettra d'examiner de manière empirique les différentes interactions entre le Parlement et les organismes administratifs dans le fonctionnement réel du gouvernement. Il existe de nombreux «points de contact» entre les deux instances. Vu le nombre et la diversité des organismes, nous ferons notre analyse du point de vue du Parlement. De cette façon, les contacts existant entre les organismes administratifs et le Parlement peuvent être divisés en quatre catégories: contacts avec la Chambre, contacts avec les comités de la Chambre, contacts par l'entremise des ministres et autres types de contacts.

A. Les contacts avec la Chambre des communes

La Chambre des communes est à tel point devenue le centre de la vie parlementaire qu'aujourd'hui Parlement et Chambre sont souvent synonymes. Les contacts entre les organismes administratifs et la Chambre elle-même s'exercent principalement à travers le processus législatif. Ils peuvent également s'exercer à l'occasion d'autres activités parlementaires telles que la période des questions, les journées de débat réservées dites «de l'opposition» ou les présentations de divers autres types de motions parlementaires. Chacun de ces points de contact sera étudié dans le présent chapitre.

Nous avons déjà souligné en passant qu'un des pouvoirs importants du Cabinet était d'établir le calendrier de la Chambre[54]. Étant donné le temps limité dont dispose la Chambre, le privilège de déterminer l'ordre de priorité des questions débattues est d'une importance considérable. Certes, les députés d'arrière-plan et les partis de l'opposition ont à leur disposition un certain nombre de périodes de temps qui leur sont allouées, principalement la période de questions et les journées dites «de l'opposition[55]». Cependant, le règlement est ainsi fait que les projets de loi et les résolutions qui n'ont pas été présentés par le Cabinet font rarement l'objet d'un vote. Ainsi, les organismes peuvent faire l'objet d'un examen en Chambre chaque fois que les membres de l'opposition consentent à y consacrer du temps. En pratique cependant, les débats les plus significatifs à ce sujet, sont ceux qui sont amorcés à l'initiative du gouvernement. C'est le cas, par exemple, pour l'adoption des lois.

1. Les projets de loi d'intérêt privé

Les députés peuvent présenter des projets de loi d'intérêt privé sur les organismes administratifs, et exercent effectivement leur droit de le faire. Cependant, le peu de temps alloué pour ceux-ci fait qu'en général, ils n'ont pas le temps d'être votés avant la fin des travaux. Parfois, le gouvernement accepte les conclusions qu'ils contiennent et celles-ci reviennent devant la Chambre sous forme d'un projet de loi du gouvernement. Dans tous les cas, on peut s'attendre que les organismes, le Cabinet et les conseillers fonctionnaires prennent connaissance de leur contenu. Ainsi, et même s'ils entraînent rarement des changements majeurs, les projets de loi d'intérêt privé sont souvent utiles pour mettre en évidence des domaines où un besoin de réforme se fait sentir, pour injecter de nouvelles idées dans le système ou pour inciter le gouvernement à mettre de l'avant de nouvelles propositions.

Afin d'être en mesure d'évaluer la nature des contacts entre le Parlement et les organismes administratifs par l'entremise des projets de loi d'intérêt privé, une étude de tous les projets de ce type présentés au cours de la 30e Législature a été effectuée[56]; le résultat obtenu, soit un peu plus de 900, n'est toutefois pas représentatif de la réalité puisque plusieurs de ces projets ont en effet été réintroduits d'une session à l'autre. De ce nombre, une vingtaine seulement portaient sur le «droit administratif[57]».

Certains projets visaient à modifier des organismes existants, d'autres, à en créer de nouveaux[58]. D'autres encore ont tenté de créer une fonction d'ombudsman[59]. Un député a même déposé un projet de loi prévoyant l'élimination de tous les organismes et programmes fédéraux cinq ans après leur création si leur mandat n'était pas renouvelé par le Parlement[60]. Un certain nombre visaient les rapports soumis au Parlement[61]; d'autres

s'intéressaient à des questions de compétence et de procédure des organismes[62]. Enfin, la question des nominations fit l'objet d'une attention considérable[63].

L'analyse nous permet de conclure que ces projets de loi d'intérêt privé n'ont pas influencé de façon significative les organismes administratifs fédéraux. En effet, seulement cinq d'entre eux ont été débattus en Chambre au cours de cette 30e Législature et aucun d'entre eux n'est passé en deuxième lecture. L'intérêt qu'ils suscitent n'en est pas diminué pour autant: leur existence illustre non seulement à quel point les députés sont conscients de la présence et de l'importance des organismes, mais donne également une certaine idée sur les aspects des organismes qui paraissent les plus importants aux yeux des députés. À cet égard, mentionnons l'intérêt que ces derniers portent à l'endroit des nominations, de même que des rapports et des autres types de communications avec la Chambre. Ces projets fournissent aussi aux députés l'occasion d'attirer l'attention sur un problème qui pourrait se poser au sein d'un organisme, surtout lorsqu'il ne se fait sentir qu'à l'échelle locale. Ces projets peuvent donc constituer un moyen utile de renseigner les organismes sur la façon dont le public les perçoit et sur les préoccupations des politiciens qui les gouvernent.

2. Les projets de loi gouvernementaux

Les projets de loi déposés par le gouvernement accaparent une bonne partie du temps de la Chambre. Ils passent par le processus bien connu des trois lectures. La première lecture constitue la première étape du processus parlementaire. (Il faut noter qu'il ne s'agit pas ici de la première étape du processus législatif, puisqu'au moment de leur présentation à la Chambre des communes, ces projets ont déjà fait l'objet d'importantes discussions à d'autres niveaux.) La première lecture est une formalité permettant le dépôt en Chambre et l'inscription au *Feuilleton* sans débat sur le fond. L'étape de la deuxième lecture est ensuite abordée en temps opportun. Durant celle-ci, seuls les grands principes du projet de loi font l'objet d'un débat sans qu'il soit permis d'y apporter des modifications. Le projet est ensuite renvoyé à un comité de la Chambre pour l'étude article par article. C'est au cours de cette étape que le projet fait l'objet d'un débat exhaustif et de propositions d'amendements. Après l'étude en comité, il est fait rapport devant la Chambre des communes du projet et de ses modifications; c'est à ce moment que les grands principes de même que les détails du projet sont débattus. La dernière étape en Chambre, qui se fait plus tard, est la troisième lecture. Elle s'effectue normalement sans débat. Le projet est ensuite envoyé au Sénat qui, encore une fois, en fait l'étude en comité et en séance plénière. La sanction royale constitue la dernière étape du processus.

3. Les débats sur les propositions législatives

Afin d'être en mesure de mieux comprendre la nature des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs pendant le déroulement du processus législatif, nous avons examiné en détail trois exemples spécifiques de débats[64]. Le premier, à savoir celui qui a entouré l'adoption du programme de lutte contre l'inflation, illustre bien les efforts intenses qui ont été déployés en vue de régulariser le fonctionnement d'importants domaines économiques par l'entremise d'organismes administratifs. Le programme de lutte contre l'inflation est d'autant plus commode à étudier qu'il n'a existé que pendant une période de temps relativement courte, au cours de laquelle un nombre impressionnant d'organismes ont cependant été mis en cause[65]. Ce débat qui s'est déroulé dans un passé très récent, présente de plus l'avantage de refléter des pratiques et des procédures actuelles. L'examen de ce premier exemple comprend principalement l'étude du débat qui a entouré l'adoption de la *Loi anti-inflation*[66], de même qu'un aperçu des événements ayant précédé et suivi l'adoption de la loi, de façon à donner une meilleure idée de la situation réelle de l'organisme administratif devant la Chambre.

Les deux autres exemples ont une portée plus limitée. Le premier a trait à l'adoption de la *Loi sur le pipe-line du Nord*[67] qui créa l'APN. Il s'agit donc d'un autre exemple récent de la création d'un organisme, mais qui diffère du programme de lutte contre l'inflation par sa portée, son importance, son but et ses rapports avec les autres secteurs de l'État. Cet organisme, un des plus récents à avoir été créé, est intéressant par l'important pouvoir de direction sur son fonctionnement qui a été confié au Cabinet. Une autre raison digne d'intérêt est le fait que l'on ait créé une nouvelle structure malgré l'existence d'un organisme de régulation (l'ONE), d'un ministère d'État (Énergie, Mines et Ressources) et d'un comité de la Chambre (le Comité permanent des ressources nationales et des travaux publics), toutes des instances qui auraient pu s'occuper de la question du pipe-line. Le nouvel organisme fut établi et son mandat prévoyait qu'il devait rendre compte au vice-premier ministre et non pas au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. De plus, on mit sur pied aux Communes un Comité spécial du pipe-line du Nord. La création de cette nouvelle structure gouvernementale devait être, par la suite, critiquée en Chambre[68].

Le troisième exemple choisi pour illustrer les contacts entre la Chambre des communes et les organismes administratifs à travers le processus législatif a trait au débat qui a entouré l'adoption de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*[69]. À première vue, cette loi semblait créer une nouvelle commission; elle avait cependant pour effet de transférer le pouvoir de régulation des télécommunications de la CCT à l'ancien Conseil de la Radio-Télévision canadienne. Ce dernier exemple se distingue donc des deux précédents car il met en jeu les rapports

entre le Parlement et deux organismes déjà existants. Ces derniers avaient, il faut le présumer, certains intérêts à défendre et, dès lors, ils voulaient faire des représentations en leur propre nom. La loi, qui constituait pourtant une réorganisation profonde des compétences de régulation, n'était toutefois pas le genre de législation à provoquer des discussions passionnées dans l'opinion publique. Il est intéressant, par conséquent, d'observer où s'est situé le débat et de comparer ce dernier avec ceux qui tournèrent autour de questions plus litigieuses, comme la création de la CLI.

Tout débat d'un projet de loi doit naturellement porter principalement sur le fond des mesures législatives proposées. Toutefois, le présent document n'a pas pour but d'étudier l'opportunité de la mise sur pied de mécanismes de contrôle des prix et des salaires ou encore de l'installation d'un pipe-line, pour ne citer que deux exemples. L'intérêt réside dans les éléments des débats qui soulèvent des questions de «droit administratif» au sens le plus large du terme: recours à un organisme plutôt qu'aux autres méthodes pour la mise en œuvre d'un programme, compétence et pouvoirs discrétionnaires de l'organisme, droit d'appel, caractère équitable de l'ensemble des procédures mises de l'avant, rapports entre l'organisme et le Parlement ou le Cabinet, et pouvoirs coercitifs de l'organisme. Par conséquent, ces études de cas, plutôt que d'examiner l'ensemble des débats, ont mis l'accent sur les contacts qui en résultèrent entre le Parlement et les organismes administratifs, en tant qu'organismes. Notre méthode d'analyse comportait une étude complète des débats de la Chambre et de ses comités ainsi que des entrevues avec des membres d'organismes et des parlementaires.

Une analyse fondée sur ces trois exemples de contacts qui s'exercent entre les organismes et la Chambre par l'entremise du processus législatif, ne saurait être complète. La qualité d'une telle analyse exige en effet un échantillonnage représentatif. De plus, il ne serait pas approprié de faire des recommandations visant à améliorer le système à partir de ce genre d'exercice. Il ne serait non plus guère concluant d'affirmer que les députés devraient discuter plus à fond de telle ou telle question ou qu'ils devraient être plus conscients des conséquences d'une disposition législative quelconque. Tous les projets de loi se distinguent les uns des autres et soulèvent à chaque fois des questions différentes. Ce qui importe avant tout, c'est que les députés puissent s'attaquer, au cours de n'importe quel débat, aux problèmes qu'ils considèrent les plus importants dans le contexte du moment. Ce qu'il est possible de faire ici, c'est de distinguer les problèmes qui intéressent les députés de ceux qui les intéressent moins au cours des délibérations sur les projets de loi publics. Ce faisant, il sera possible de déterminer les domaines qui ne subissent pas un examen rigoureux et qui, par conséquent, pourraient en faire l'objet devant d'autres instances[70].

Certains sujets semblent attirer plus souvent que d'autres l'attention des députés au cours des débats. L'un de ceux-ci est l'ampleur des pouvoirs

que la loi en cause attribue à l'exécutif. Ainsi, il en a été question au moment des débats sur les mesures de lutte contre l'inflation et sur le pipe-line[71]. Le projet de loi sur les télécommunications n'attribuait pas de nouveaux pouvoirs importants au Cabinet et n'a donc pas suscité autant de réactions à ce sujet. Dans un même ordre d'idées, les députés semblent attacher une grande importance aux pouvoirs de réglementation prévus dans un projet de loi. L'utilisation du règlement pour mettre au point les politiques de fond d'un programme est de plus en plus fréquente et les députés semblent s'inquiéter de la perte de contrôle du Parlement qui en résulte[72], aucun processus efficace d'examen des principes de la législation déléguée n'ayant encore été mis sur pied[73].

Que faut-il voir dans l'empressement des députés de l'opposition à permettre la création de nouveaux pouvoirs gouvernementaux et de réglementation? Cela n'a pourtant pas empêché le gouvernement d'introduire les projets de loi anti-inflation et sur le pipe-line, avec tout ce qu'ils comportaient de vaste délégation de compétence en faveur du Cabinet et des organismes. Cela ne l'a pas empêché non plus de faire adopter ces projets de loi presque sans modifications. Cette situation est peut-être une des conséquences inévitables d'un gouvernement jouissant d'une majorité parlementaire. Ceci ne veut pas dire que les rédacteurs des lois ne tiendront pas compte des critiques formulées. En effet, le gouvernement veut toujours éviter, autant que possible, les critiques en Chambre et s'assurer de l'adoption rapide de son programme de législation, en mettant un frein à la délégation de compétences en faveur du Cabinet. La critique systématique et l'examen rigoureux des politiques gouvernementales par les partis de l'opposition, joints à la reconnaissance du droit de gouverner de l'exécutif sont, nous l'avons vu, des conditions essentielles d'une saine démocratie parlementaire.

Les rapports entre les organismes administratifs et la Chambre des communes sont un autre sujet qui est souvent discuté au cours des débats sur les projets de loi mettant en cause ces organismes. Il n'est pas surprenant de voir les députés s'intéresser avant tout aux dispositions de la loi qui ont un rapport immédiat avec le mandat qu'elle leur réserve. Il a donc souvent été question du degré d'imputabilité d'un organisme envers la Chambre, des liens qu'il entretiendra avec ses comités ou des règles concernant la production en Chambre de ses documents et rapports[74]. Il s'agit là de liens traditionnels entre la Chambre et les organismes. L'importance que les députés attachent aux communications et à l'information reflète sans doute le fait qu'ils sont conscients que, sans certaines données de base, ils ne sauraient être en mesure d'assujettir les travaux de l'organisme à un examen rigoureux de nature à lui faire conserver son imputabilité envers le Parlement[75].

Les députés sont également intéressés par les dispositions législatives concernant les appels et la protection des droits des individus assujettis à la

compétence d'un organisme administratif. Ils se sont penchés, entre autres choses, sur la question du libre accès du citoyen aux tribunaux judiciaires comme moyen de le protéger et d'assurer la responsabilité de l'organisme. Les trois projets de loi à l'étude ont soulevé des questions ayant trait au droit d'ester en justice, à l'étendue des droits d'appel, aux délais pour agir, à la normalisation des procédures, au droit à une audition ainsi qu'à d'autres sujets connexes[76]. Dans le cadre du programme de lutte contre l'inflation, suite aux attaques répétées des députés de l'opposition, certaines modifications aux procédures d'appel furent introduites[77]. Certes, ces modifications s'imposaient peut-être d'elles-mêmes; elles auraient donc peut-être pu se réaliser sans l'intervention des députés de l'opposition. Cependant, il est curieux de constater à quel point les députés se sont intéressés à des questions qui pourraient sembler plutôt techniques et banales. Dans le cas de la législation sur le pipe-line, les pressions exercées par les députés de l'opposition semblent avoir amené, lors de l'étude en comité, des amendements visant à ouvrir davantage l'accès devant les tribunaux judiciaires[78]. Cependant, la tentative de mettre en œuvre des procédures d'appel normalisées dans le domaine des télécommunications ne connut pas autant de succès[79].

Finalement, il n'est pas surprenant de constater que le fond même d'une politique devant être mise en œuvre occupe une place appréciable au cours des débats. Ainsi, une période de temps importante a été consacrée à discuter l'opportunité de mettre sur pied un programme de surveillance des prix et des salaires au cours du débat qui a entouré le programme de lutte contre l'inflation. Nous avons choisi cet exemple pour illustrer combien la longueur d'un débat portant sur des mesures législatives visant un organisme gouvernemental pourrait être, dans une large mesure, proportionnelle au caractère controversé du principe qui est à la base de la législation. Le programme de lutte contre l'inflation était notoire et a suscité de longs débats. Par conséquent, les organismes créés dans le but de veiller à l'application du programme ont fait l'objet d'un examen plus poussé. Par contre, le transfert des pouvoirs de régulation en matière de télécommunications avait peu de conséquences politiques; ainsi, la politique mise de l'avant et les organismes concernés n'ont donc reçu que peu d'attention. Ce phénomène, une des caractéristiques inévitables de notre système politique, nous amène a dire que l'on ne peut se fier systématiquement à la Chambre des communes pour polir une législation concernant les organismes administratifs. Certains organismes comme l'APN, qui peuvent être appelés à jouer dans l'avenir un rôle de premier plan, n'ont pas subi, au moment de leur création, un examen approprié parce que les questions dont ils traitaient à ce moment n'étaient pas suffisamment politisées.

Les débats de la Chambre des communes semblent avoir négligé systématiquement certaines questions. L'une d'elles était de savoir si la création d'un organisme était, dans les circonstances, la solution idéale et, dans l'affirmative, comment intégrer l'organisme en question dans les

structures gouvernementales. Tel ne fut pas le cas, cependant, pour la législation sur le pipe-line: l'ensemble des nouvelles structures créées par la loi fit alors l'objet de commentaires[80]. Par contre, dans le cas du projet de loi sur les télécommunications, la discussion portant sur le fond même de la question, soit la rationalisation du système, a été pratiquement inexistante. Cette situation reflète peut-être l'unanimité qui s'est faite autour des propositions faites par le gouvernement. Un seul commentaire a été formulé au sujet du choix à faire entre le gouvernement ou la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires pour la délégation du pouvoir de contrôler les prix[81]; personne ne s'est préoccupé par ailleurs de la question de savoir si le recours à des organismes administratifs était une solution appropriée dans la lutte contre l'inflation. Cette absence d'intérêt était manifeste malgré la succession d'un grand nombre de conseils, de tribunaux administratifs et de commissions.

Nous avons déjà souligné que le Cabinet devrait avoir la responsabilité première d'assurer la planification structurelle du secteur public[82]. D'une part, il s'agit, du moins en partie, d'un exercice de la prérogative de la Couronne; d'autre part, la création de nouveaux organismes échappe souvent à la surveillance de la Chambre des communes. Ce fut le cas du programme de lutte contre l'inflation où plusieurs organismes furent tout simplement créés par décrets[83]. Par conséquent, la Chambre ne saurait exercer qu'un contrôle partiel sur l'ensemble du système des organismes. La planification et la surveillance de la structure du secteur public doivent donc être assumées par des centres de responsabilités autres que la Chambre elle-même.

Contrairement à l'intérêt manifesté à l'endroit de la délégation de pouvoirs à l'exécutif et des rapports entre la Chambre et les nouveaux organismes, on parle peu des relations qui existent entre ces derniers et le Cabinet. Cette question est pourtant importante puisqu'elle détermine à la fois le degré d'autonomie de l'organisme et le degré d'imputabilité du ministre qui en est responsable. À l'occasion, il a été question d'appels devant le Cabinet, du besoin d'autonomie d'un organisme ou du refus de créer des organismes qui ne seraient pas imputables à l'endroit des représentants élus, sans pourtant qu'il y ait une discussion systématique sur le dilemme auquel les organismes ont à faire face: autonomie ou imputabilité. Les députés ne semblaient pas sensibilisés au problème du rôle du nouvel organisme. Celui-ci devait-il exercer, comme le Tribunal d'appel anti-inflation, des fonctions juridictionnelles nécessitant un certain degré d'autonomie? Ou devait-il plutôt exercer des fonctions d'élaboration de politiques si larges que le Cabinet devrait en détenir le contrôle ultime, comme ce fut le cas pour la CLI ou le CRTC? Cette lacune dans les débats reflète un manque de compréhension fondamental de la nature de l'organisme administratif et de son rôle dans une démocratie parlementaire.

Enfin, l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires qui sont attribués aux organismes ne semble pas avoir retenu beaucoup l'attention de la Chambre, pas plus que l'existence et le contenu des critères ou des lignes directrices encadrant l'exercice de ces pouvoirs. La *Loi anti-inflation* conférait au Directeur et à la CLI d'importants pouvoirs discrétionnaires. La CLI pouvait, par exemple, agir contre un mouvement de prix qui, «à son avis», contrevenait «à la lettre ou à l'esprit» de la loi. Le Directeur, quant à lui, pouvait notamment ordonner aux contrevenants de restituer aux personnes lésées le surcroît de recettes, ou décider qu'il suffisait de leur interdire de continuer de contrevenir aux indicateurs[84]. La loi ne prévoyait pas de critères d'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, pas plus que leur examen par la Chambre. Nous pourrions citer d'autres exemples semblables, quoique moins évidents, au sujet de la législation sur le pipe-line. Même si le débat porta souvent sur l'étendue des pouvoirs attribués à l'exécutif, on fit peu de cas des vastes pouvoirs discrétionnaires donnés aux organismes concernés.

Nous avons déjà souligné que le fond d'une législation est débattu au cours de l'étape de la deuxième lecture du projet de loi[85]. Les comités, pour leur part, doivent procéder à un examen rigoureux de chacun des articles du projet. On aurait pu croire que ces comités accorderaient plus d'importance que la Chambre à des questions telles que les procédures d'appel, l'adoption des règlements et les rapports entre les organismes administratifs et les autres organes gouvernementaux. Or, il n'en fut rien dans aucun des trois cas que nous avons étudiés. Il est étonnant de constater le temps considérable consacré en deuxième lecture à ce genre de questions relatives au «droit administratif». Cependant, les auteurs de ce débat n'ont été la plupart du temps que cette poignée de parlementaires qui semblent porter un intérêt spécial à ces questions. D'autre part, les délibérations en comités y ont attaché beaucoup moins d'importance que l'on aurait pu prévoir. Les points soulevés reprenaient la plupart du temps des arguments déjà discutés en Chambre. On ne constate donc à ce niveau aucune intention apparente de procéder à un véritable examen «article par article» des projets de loi, ou à un effort concerté pour en améliorer autant que possible le contenu. Ce phénomène est peut-être dû à un manque de compétence de la part des membres de ces comités, ou à un manque d'intérêt de leur part à l'endroit de débats qui ne sont pas susceptibles d'attirer l'attention des media d'information et, par conséquent, celle des électeurs. Quoi qu'il en soit, le temps attribué aux comités aurait sans doute pu être utilisé à meilleur escient pour aplanir les difficultés des projets de loi, économiser le temps de la Chambre et définir avec plus de précision les limites des pouvoirs discrétionnaires, les modalités de fonctionnement, ainsi que les obligations des organismes en question.

En résumé, le processus législatif tel que nous l'avons vu s'exercer dans les trois exemples étudiés, a semblé relativement efficace quant à l'examen des grandes lignes directrices des activités des organismes administratifs

définies dans les lois, à l'examen des pouvoirs conférés à l'exécutif, à la délégation des pouvoirs réglementaires et aux aspects généraux de procédure que contenait la législation. Toutefois, cette efficacité a semblé moindre quant à l'examen de la place des nouveaux organismes dans le secteur public, des rapports entre ces organismes et l'exécutif et de l'attribution des pouvoirs discrétionnaires. Les débats en deuxième lecture contribuent davantage au bon fonctionnement du processus que l'on aurait d'abord pu le supposer. Par contre, les débats qui se déroulent en comités pourraient être plus utiles qu'ils ne le sont à l'heure actuelle.

Les chercheurs de la Commission Lambert ont également procédé à l'examen des débats de certains projets de loi concernant les organismes administratifs afin d'identifier les questions soulevées à la Chambre[86]. Les projets de loi choisis pour les fins de cette étude sont ceux qui ont entraîné la création du CRTC, de la CCT et de l'ONE. L'étude des débats qui ont entouré le projet de loi sur la création du CRTC révèle que les députés se sont surtout attardés aux grands objectifs du mandat confié à l'organisme et au domaine d'interprétation résultant de ces objectifs laissé à l'organisme de régulation[87]. Les nouveaux pouvoirs de directives et d'appels conférés au Cabinet ont soulevé des commentaires des députés, surtout lorsqu'il fut question de la façon dont ces pouvoirs empiéteraient sur ceux du CRTC et de la manière dont ils porteraient atteinte aux principes de l'imputabilité de l'organisme et de la responsabilité ministérielle envers la Chambre. De plus, les députés s'inquiétèrent de l'effet que pourrait avoir la présence du CRTC sur la surveillance par la Chambre des affaires de la Société Radio-Canada.

L'étude de la Commission Lambert a constaté que la question de l'imputabilité ou de l'autonomie de la nouvelle CCT avait suscité peu de discussions en profondeur au moment de sa création. Le travail des comités a réussi à modifier les buts d'ensemble visés par la politique nationale des transports en ajoutant l'idée d'un système «adéquat» de transport au système «économique et efficace» prévu au départ. Cependant, les députés ne se sont penchés ni sur l'imprécision ni sur la portée très générale de ce mandat et n'ont pas tenté de formuler des lignes directrices ou d'adopter des normes qui auraient pu permettre de résoudre les contradictions qui existaient dès lors entre les trois objectifs énoncés[88]. L'étude a également constaté l'absence de discussions portant sur une question connexe: de quelle façon la CCT s'y prendrait-elle pour «concilier et coordonner» les différents moyens de transport soumis à sa juridiction? Quant aux rapports entre la CCT et le Parlement, un seul député (M. Ged Baldwin) traita le sujet sous tous ses angles lors d'un discours fort élaboré et proposa même des changements qui amélioreraient l'imputabilité de l'organisme.

Le cas de l'ONE se distingue quelque peu de ceux de la CCT et du CRTC parce que cet organisme exerce une double fonction de conseiller auprès du gouvernement en matière de politique énergétique et de régulateur de l'industrie. Le ministre étant par conséquent en grande partie responsable

des travaux de l'ONE, la question de l'imputabilité de l'organisme au Parlement paraissait moins importante. Toutefois, cette situation ne fit qu'engendrer les critiques des députés à l'effet que l'Office n'était pas suffisamment autonome et que le gouvernement s'était attribué trop de pouvoirs. Dans le même ordre d'idées, le pouvoir du Cabinet de promulguer la loi et de contrôler la publication des rapports de l'Office suscita de nombreuses plaintes. Les conflits prévisibles entre la fonction de conseiller et celle de régulation de l'Office ne furent cependant le sujet d'aucun débat.

La plupart des conclusions de la Commission Lambert, suite à son analyse des trois débats, coïncident avec celles formulées dans la présente étude. Les commissaires ont en effet constaté qu'aucune discussion vraiment pertinente n'avait porté sur les rapports d'imputabilité reliant un nouvel organisme au Cabinet ou au Parlement. Nous avons, pour notre part, constaté l'absence d'efforts pour tirer au clair ce problème des rapports entre le Cabinet et les organismes, surtout en ce qui a trait à leur autonomie vis-à-vis du gouvernement. Toutefois, contrairement au rapport Lambert, nous avons constaté qu'il existait un très grand intérêt sur la question des contacts entre les organismes et le Parlement et l'on s'est attardé en particulier aux rapports déposés au Parlement, aux contacts avec les comités de la Chambre et au dépôt des documents des organismes. Certains pourraient prétendre que ces moyens ne suffisent pas à assurer l'imputabilité d'un organisme. Pourtant, ce sont ceux qui font partie de la tradition parlementaire canadienne et ils ont été discutés assez régulièrement.

Dans leur rapport, les commissaires ont également constaté que les parlementaires s'intéressaient davantage aux questions de fond ou aux conséquences des mesures législatives proposées qu'aux questions de forme ou de fonctionnement. En effet, les parlementaires ne s'intéressaient au fonctionnement de l'organisme que lorsque des décisions «déplacées» étaient prises et alors, on remontait le processus afin d'en déterminer les causes. Il résulte de la présente étude que l'intérêt porté à un projet de loi était fonction du potentiel de débat qu'il pourrait susciter, et que les discussions se concentraient surtout sur le fond des questions. Il en résulte également que les parlementaires portaient un intérêt surprenant à certains aspects particuliers du fonctionnement des organismes, comme les procédures d'appel.

À l'instar des observations des commissaires, ce document permet de constater une préoccupation assez marquée des parlementaires à l'endroit de l'augmentation des pouvoirs de l'exécutif. De même que l'absence de préoccupation des parlementaires à l'égard des pouvoirs discrétionnaires attribués à certains organismes a déjà été soulignée, de même, le Rapport de la Commission Lambert note que malgré l'objection des parlementaires à attribuer des pouvoirs supplémentaires au Cabinet, ceux-ci ne se sont pas opposés à ce que ces pouvoirs soient conférés à des organismes autonomes. Enfin, les commissaires ont remarqué que, malgré les objections soulevées

par les parlementaires sur les questions des pouvoirs exécutifs et de l'imputabilité au Parlement, peu de solutions de rechange concrètes étaient mises de l'avant.

Chacun des débats qui se déroulent à la Chambre des communes possède nécessairement des caractéristiques qui lui sont propres. Certaines questions soulevées sont parfois oubliées dès le lendemain et d'autres, qui sont communes à différents projets de loi, ne font pas toutes l'objet du même degré de préoccupation en raison de l'intensité politique variable des législations proposées. Aussi, convient-il d'éviter de tirer des conclusions générales au sujet de ce qui est ou n'est pas discuté dans l'enceinte de la Chambre. Bien que certaines questions semblent avoir depuis toujours la faveur des parlementaires, le caractère imprévisible des débats, surtout en ce qui a trait aux questions de processus et de procédure, fait qu'il serait hasardeux de s'en remettre à la Chambre pour aplanir systématiquement les difficultés relatives au «droit administratif» que l'on retrouve dans les projets de loi. Il faut donc en conclure que d'autres mécanismes doivent être prévus à cette fin pour s'assurer que ce travail soit fait de façon continuelle. Pour s'en convaincre encore plus, il suffit de constater que les débats sur les questions à caractère plus technique, quoique assez courants, sont toujours l'œuvre d'un même groupe de deux ou trois parlementaires et ne revêtent pour ainsi dire jamais le caractère d'un débat d'intérêt général à la Chambre. Toutefois, il ne faudrait pas sous-estimer la capacité et la volonté des parlementaires de débattre ces questions et de promouvoir des amendements lorsque ces questions sont soulevées à la Chambre même.

4. Les questions orales et écrites

L'un des éléments les mieux connus et les plus visibles de l'emploi du temps de la Chambre est sans doute la période quotidienne des questions. Pendant les quarante-cinq minutes qui leur sont allouées, les députés d'arrière-plan ont le loisir de poser aux membres du Cabinet des questions portant sur toute affaire qui relève de leur responsabilité ministérielle. Selon une convention bien établie, l'Orateur accorde la priorité aux questions des députés de l'opposition quoique les députés d'arrière-plan du parti ministériel possèdent et exercent eux aussi ce privilège. Il existe toutefois une autre forme, moins bien connue, d'interrogation des ministres selon laquelle des questions formulées par écrit sont inscrites au *Feuilleton* de la Chambre; le ministre concerné y répond, lui aussi par écrit, par la suite[89].

Parallèlement, il faut mentionner ici la disposition de l'article 48 du Règlement de la Chambre des communes qui prévoit les avis de motion relatifs à la production de documents. Cette procédure constitue un autre moyen mis à la disposition des parlementaires qui désirent se renseigner au

sujet des affaires du gouvernement. Ces avis de motion ont pour objet d'exiger la production d'un document dans sa totalité au lieu de demander une réponse au sujet d'un problème particulier. Ce sont alors les parlementaires qui prennent eux-mêmes connaissance du document et en interprètent le contenu. Les documents ainsi requis ont parfois trait aux activités des organismes administratifs[90]. Le gouvernement n'est pas tenu de rendre publics les documents demandés et il arrive souvent qu'il se dispense de le faire pour des raisons de coût ou de confidentialité.

La période des questions orales est normalement réservée aux questions urgentes, les autres devant être renvoyées au *Feuilleton*. Elles doivent être brèves, dépourvues de longs préambules et destinées à obtenir une réponse et non à susciter la controverse. Il existe de nombreuses restrictions en ce qui concerne les matières qui peuvent faire l'objet d'une question. Ces règles sont cependant appliquées de façon assez peu rigoureuse[91]. Les restrictions au sujet des questions qui traitent d'affaires pour lesquelles le ministre n'est pas responsable ou qui sont *sub judice*, sont plus pertinentes pour les fins de la présente étude. La première restriction est importante parce que le ministre n'est généralement pas responsable des décisions prises ou des actions accomplies par un organisme administratif à qui le Parlement a accordé un certain degré d'autonomie. La deuxième restriction soulève la question de savoir s'il est convenable de poser des questions au sujet d'affaires qui sont en instance devant les organismes qui détiennent des pouvoirs de «cour d'archives[92]». Si ces deux conventions étaient appliquées à la lettre, elles constitueraient une entrave importante à l'utilité de la période des questions en tant que moyen d'obtenir des renseignements sur les activités des organismes administratifs.

La plupart des lois qui créent un organisme désignent un ministre par l'intermédiaire duquel cet organisme est tenu de faire rapport à la Chambre. Ces ministres sont parfois désignés sous le nom de «ministre responsable» de l'organisme. Le ministre n'est pas pour autant responsable de la régie ou des décisions de l'organisme de la même façon qu'il est responsable de son ministère[93]. Le ministre désigné à cette fin sert avant tout de moyen de communication; il n'existe aucune responsabilité ministérielle à l'endroit de l'organisme à moins que le ministre ne possède un contrôle réel sur ses activités. De plus, on ne peut réellement s'attendre à ce qu'un ministre possède plus qu'une connaissance très générale des activités de l'organisme. La période de questions orales ne constitue donc qu'un instrument imparfait lorsqu'il s'agit d'obtenir des renseignements sur les intentions, les orientations générales et les travaux des organismes administratifs; les résultats sont meilleurs avec les questions écrites au *Feuilleton*. Une des raisons de la création d'un organisme administratif, nous l'avons vu au deuxième chapitre, est de placer la fonction qu'il exerce en dehors du processus politique. L'octroi d'une certaine mesure d'autonomie a pour conséquence inévitable que des procédures traditionnelles d'imputabilité telles que la période des questions ont tendance à perdre de leur efficacité.

L'application de la convention du *sub judice* (qui vise l'ensemble des débats et non pas seulement les questions) aux organismes administratifs demeure confuse. Dans certaines occasions, le ministre refuse de répondre à une question au motif que l'organisme concerné est une entité juridictionnelle qui, par conséquent, n'a pas à faire l'objet d'opinions, de pressions ou de contrôle politiques[94]. Parfois, les ministres n'hésitent pas à discuter d'une décision ou d'un cas lorsqu'ils considèrent être suffisamment renseignés pour ce faire et qu'il y va de l'intérêt du gouvernement d'agir dans ce sens[95]. En 1977, le Comité spécial des droits et immunité des députés a entrepris une étude sur la portée de la convention du *sub judice*. Le Comité considéra que cette convention avait tendance à limiter le droit de libre parole des députés et recommanda donc de réduire autant que possible son champ d'application. Il constata que la convention était systématiquement mise en application dans les affaires pénales, peut-être un peu moins dans les affaires civiles et que, de toute façon, elle cessait de s'appliquer une fois le jugement rendu. En fin de compte, le Comité recommanda que les parlementaires fassent preuve de jugement à l'égard de telles questions et que la résolution des différends soit laissée à la compétence de l'Orateur.

Le Comité conclut que la convention du *sub judice* ne s'applique qu'aux organismes possédant un statut de cour d'archives. En 1947, l'Orateur invoqua la convention lorsqu'une question fut posée au sujet d'une demande d'augmentation de tarifs devant la Commission canadienne des transports. Une situation semblable survint quatre ans plus tard[96]. Il arrive à l'occasion que les présidents d'organismes invoquent la convention pour refuser de répondre à des questions qui leur sont adressées par les comités de la Chambre[97]. Dans l'ensemble, l'application de cette convention s'est faite de façon assez incohérente, le refus ou non de répondre aux questions étant davantage motivé par des considérations politiques que par le respect de la convention elle-même.

Le droit d'un parlementaire d'interroger un membre du Cabinet n'entraîne pas l'obligation correspondante de la part du ministre d'y répondre. De plus, le ministre n'est pas tenu, le cas échéant, de justifier son refus de répondre. En fait, un bon nombre de questions orales et écrites demeurent sans réponse parce que l'on invoque l'intérêt public pour des raisons de sécurité, de promotion de bonnes relations avec d'autres gouvernements ou à cause de frais trop élevés qu'il faudrait engager pour réunir les renseignements demandés[98]. L'élément régulateur qui empêche d'abuser du droit de ne pas répondre est la crainte qu'une attitude trop secrète soit vraisemblablement mal accueillie par la Chambre et par les media.

Le droit d'interroger le gouvernement, surtout par la voie des questions orales, constitue pour les députés de l'opposition une occasion précieuse d'influencer le choix des sujets qui mobiliseront l'attention de la Chambre et

de critiquer les politiques du gouvernement. Le temps ainsi alloué étant assez limité, les sujets débattus sont alors ceux qui sont perçus par les parlementaires comme les plus urgents et les plus importants de l'heure. Afin d'être en mesure de déterminer à quel point les organismes administratifs font l'objet de questions à la Chambre, nous avons procédé à un examen des questions posées au sujet du CRTC, de la CAI et de la CAAC[99]. Le CRTC a été choisi parce qu'il s'agit d'un vaste organisme de régulation d'un secteur industriel dans un domaine fortement politisé. La CAI est un organisme d'un type plus judiciaire, qui influence moins les politiques d'ensemble en matière d'immigration que le CRTC n'influence les politiques en matière de radiodiffusion. Pour sa part, la CAAC est un organisme moins en vue que les deux précédents; il s'agit là toutefois d'un organisme typique de ceux qui distribuent des prestations, et donc susceptible d'exercer une influence considérable sur les personnes qui ont affaire à lui.

Environ cent cinquante questions portant sur des domaines généraux intéressant le CRTC ont été posées. Ces questions portaient entre autres sur la publicité et les émissions destinées aux enfants, les services dans une région donnée, les services multi- et biculturels, la télévision payante, les relations entre le fédéral et les provinces, et la suppression de la publicité commerciale. Les problèmes soulevés mettaient surtout en cause des questions de fond de la politique gouvernementale concernée. Les questions s'adressaient davantage au gouvernement qu'au Conseil lui-même, bien que ce dernier agisse à titre de régulateur dans le domaine. Par conséquent, les réponses renseignaient davantage sur la politique du gouvernement concernant un sujet donné que sur le travail du CRTC.

Le ministre des Communications s'est souvent montré disposé à transmettre au CRTC une information ou une question[100]. Malheureusement, il semble s'agir d'une communication à sens unique puisque aucun mécanisme n'est prévu pour transmettre les réponses du Conseil aux questions de la Chambre. Les parlementaires ont souvent demandé au gouvernement quelle était sa position à l'endroit de telle ou telle décision du CRTC; la réponse du ministre n'a pas toujours été très éclairante. En règle générale, celui-ci s'est montré plutôt réticent à discuter de cas qui étaient encore en instance devant le Conseil, mais s'est montré davantage disposé à discuter des décisions, une fois celles-ci rendues[101], surtout lorsqu'il s'est agi de décisions sujettes à révision par le gouverneur en conseil. Toutefois, à l'occasion, le ministre a tenté d'expliquer ou s'est engagé à étudier une décision rendue par le CRTC[102]. Les députés ont également tenté, à l'occasion, d'inciter le gouvernement à se servir du CRTC en vue de l'accomplissement d'une tâche particulière[103].

Les questions posées en Chambre concernant la CAI sont d'une nature différente. Les questions relatives aux politiques gouvernementales en matière d'immigration sont plutôt rares, étant donné que le mandat de la

CAI consiste à traiter les cas d'appel particuliers. Sur un total d'environ cinquante questions posées en Chambre, un certain nombre portaient sur des appels, des expulsions ou le statut de certains immigrants. Plusieurs questions étaient motivées par l'attention que les media d'information avaient portée à certains cas, mais il semble que la plupart des questions résultaient d'une demande d'aide d'un commettant. En règle générale, le ministre responsable répond aux questions qui lui sont adressées lorsqu'il s'agit d'un cas où la décision finale a déjà été rendue, et se limite à une explication de l'historique et de l'état d'un cas qui est encore en instance devant la CAI ou devant les tribunaux. Ainsi, s'il semble que la convention du *sub judice* ait été suivie de façon relative, elle n'a toutefois jamais été expréssement nommée. Elle ne semble par ailleurs pas avoir restreint indûment l'efficacité de la période des questions. Il se peut toutefois que le phénomène soit dû à une auto-censure de la part des parlementaires eux-mêmes.

Pendant un certain temps, la CAI accusait un sérieux retard au niveau des cas en instance. Ce problème souleva de nombreuses questions en Chambre[104]. Cet épisode mis à part, il semble que la structure, les procédures ou les travaux de la Commission n'aient suscité que peu d'intérêt.

Si les questions relatives à la CAI ont été peu nombreuses, les questions au sujet de la CAAC ont été pratiquement inexistantes. Ceci reflète sans doute le caractère non controversé de ses travaux. De plus, aucune question n'a été posée au sujet de cas particuliers comme cela se produisit pour des appels en matière d'immigration. La plupart concernaient le montant et la libéralité des allocations accordées aux anciens combattants; les parlementaires ont manifesté peu d'intérêt à l'endroit de la structure et des procédures de la Commission.

Les questions écrites, comme nous l'avons dit plus haut, portent principalement sur des sujets jugés moins urgents que ceux débattus en Chambre et qui exigent des réponses plus circonstanciées, plus techniques ou appuyées de statistiques[105]. On ne peut vraiment s'attendre à ce que le ministre soit en mesure de fournir une réponse immédiate dans un tel cas. Une réponse orale ne peut fournir des renseignements convenables à ce genre de question et c'est pourquoi les questions écrites sont inscrites au *Feuilleton* afin de recevoir une réponse ultérieure. Le texte des réponses à ces questions est déposé en Chambre lorsque les ministres concernés ont pu faire faire les recherches nécessaires par le personnel de leur Cabinet. Les questions écrites peuvent donc constituer une source utile de renseignements au sujet des organismes administratifs même si, à l'instar des questions orales, il n'existe aucune obligation de répondre et si les réponses se font parfois attendre.

Les questions sur des sujets intéressant le CRTC et inscrites au *Feuilleton*, peuvent être classées en plusieurs catégories. Certaines portaient sur les services de radiodiffusion fournis dans certains endroits du pays[106]. D'autres portaient sur les dispositions législatives et réglementaires régissant le domaine[107]. Ces renseignements auraient très bien pu être recueillis en consultant les règlements mais l'on peut présumer que les députés n'avaient pu les obtenir, faute de documentation. Ensuite, certaines questions portaient sur les conséquences ou l'état de certaines décisions du CRTC[108]. Enfin, plusieurs autres furent inscrites au *Feuilleton* au sujet de l'octroi de personnel et des dépenses du Conseil.

Comme dans le cas des questions orales, les questions écrites concernant le CRTC ne s'adressaient pas souvent au Conseil lui-même. Les cibles véritables étaient le gouvernement ou la Société Radio-Canada, et le CRTC n'était mis en cause que de façon marginale. Cependant, plusieurs questions concernaient la position du CRTC sur certains sujets[109]. En règle générale, aucune ne présumait de la décision du CRTC au sujet d'une demande particulière. De toute façon, il est probable que l'on aurait refusé d'y répondre. À une occasion, toutefois, l'on tenta lors d'une réponse, de justifier une décision antérieure du CRTC[110]. Certains députés se sont également interrogés sur la capacité du CRTC de traiter certains types de demandes[111]. De même, l'on s'enquit de la façon dont certaines affaires avaient été réglées et des conditions rattachées à certains permis[112].

Pour la CAI, les questions écrites visaient parfois la situation de certains particuliers. Certaines cherchaient aussi à obtenir des données statistiques au sujet des appels, des types d'immigrants qui portent leur cas en appel, du sort des appels et du nombre d'attestations remises à la Commission déclarant qu'un immigrant constitue un risque pour la sécurité nationale. L'encadrement, y compris la nomination de nouveaux membres au sein de la Commission, leurs titres de compétence et leur rémunération, ainsi que le nombre et la rémunération des employés de soutien, a suscité beaucoup d'intérêt chez les députés. Par contre, aucune question n'a porté sur les politiques générales de la Commission, quoique celle-ci eût probablement répondu que les motifs appuyant ses décisions se passent de commentaires. Il n'a pas non plus été demandé que soient fournies des données statistiques sur la façon dont la Commission exerce les pouvoirs discrétionnaires dont la loi l'a dotée.

Comme il fallait s'y attendre, très peu de questions écrites ont été adressées à l'endroit de la CAAC. Comme pour les questions portant sur la CAI, les députés se sont intéressés dans une certaine mesure à la composition de la Commission et à la rémunération de ses membres. On s'est aussi attardé à ses dépenses, à son encadrement, ainsi qu'à la somme totale des allocations d'anciens combattants payées dans chaque province. Les questions d'ordre financier étaient accompagnées de demandes de données statistiques sur les allocations versées et sur le nombre de cas

toujours en instance devant la Commission. Certaines questions étaient destinées à établir l'admissibilité ou la non-admissibilité aux prestations de certaines personnes dans telle ou telle situation hypothétique[113]. L'octroi d'allocations aux anciens combattants est encore, de par sa nature, largement discrétionnaire; malgré cela, aucune question n'a été posée sur l'exercice de cette discrétion ou sur les critères suivis par la Commission.

Les dispositions du Règlement qui prévoient la formulation de questions et la production de documents, permettent de remplir quatre fonctions. Premièrement, leur utilisation à bon escient peut en faire d'importantes sources d'information sur les organismes administratifs. La chose est particulièrement vraie pour les questions écrites qui permettent indirectement à chaque parlementaire d'utiliser les ressources gouvernementales pour examiner et analyser des données brutes. Deuxièmement, ces procédures peuvent être utilisées pour critiquer le gouvernement et sa politique à l'égard d'un organisme et de ses décisions. Troisièmement, elles peuvent servir à informer les organismes des préoccupations des parlementaires. La plupart des présidents d'organismes que nous avons interrogés nous ont fait part qu'il existait chez eux un système d'examen du Hansard leur permettant d'y trouver les questions et les débats qui les concernent. Ils peuvent ainsi conserver un contact plus étroit avec le public qu'ils desservent et se tenir au courant de l'ensemble des politiques auxquelles s'intéressent divers groupes de Canadiens. Enfin, questions et documents sont des éléments importants pour maintenir l'imputabilité parlementaire des organismes administratifs. Cela est surtout vrai pour la période des questions orales dont l'utilité à ce point de vue est maintenant accrue du fait de la présence de la télévision à la Chambre.

Dans l'ensemble, les mécanismes qui ont été mentionnés plus haut n'ont pas été utilisés à leur pleine capacité à l'égard des organismes administratifs, et ce, pour plusieurs raisons. La première est que tout contact de ce genre entre le Parlement et les organismes est nécessairement indirect puisque ces derniers ne peuvent être mis en cause directement à la Chambre. Toute communication avec les organismes doit se faire par l'entremise du ministre. En outre, l'intérêt des partis d'opposition à voir survenir un changement de gouvernement se reflète au niveau des questions qui, même si elles portent sur un organisme administratif, visent principalement le gouvernement. La mise en cause de l'organisme devient alors marginale et la discussion tend ainsi à se concentrer sur l'attitude du gouvernement à l'endroit des politiques mises en application par les organismes plutôt que sur leurs politiques elles-mêmes. En fin de compte, l'ensemble de ce processus nous informe davantage sur les rapports entre la Chambre et l'exécutif que sur ceux entre la Chambre et les organismes administratifs. L'ensemble de ces facteurs concourt à faire de la procédure des questions un point de contact relativement imparfait à ce chapitre.

Malgré ces faiblesses, le droit d'interroger le gouvernement reste un précieux instrument qui n'a malheureusement pas toujours été utilisé à sa pleine capacité. Vu l'importance accordée à la critique du gouvernement, les questions sont souvent destinées à mettre au jour des renseignements qui pourraient être embarrassants pour lui plutôt qu'à rechercher des informations de nature plus substantielle, ce qui explique les questions incessantes portant sur des menues dépenses, les raisons de certains déplacements, le nombre d'employés, les échelles de rémunération des commissaires, les noms des experts-conseils et des avocats dont les services ont été retenus par un organisme pour une circonscription quelconque et les intérêts des ministres. Il n'est jamais arrivé, dans les exemples à l'étude, qu'un parlementaire ait systématiquement tenté, par une série de questions, d'obtenir des renseignements au sujet des orientations d'un organisme. Il a également été constaté une absence d'examen des critères utilisés dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire dont un organisme est doté, comme celui qui a été conféré à la CAI en vertu de l'article 15 de la *Loi sur l'immigration*. La plupart des questions posées semblaient être dictées par l'intérêt porté à l'endroit d'une décision rendue par un organisme ou à l'endroit d'un aspect quelconque de son activité qui aurait, d'une façon ou d'une autre, attiré l'attention d'un député. Les travaux de la Commission Lambert ont confirmé cette analyse en montrant que les questions posées portaient dans une large mesure sur des cas particuliers et sur des questions de fonctionnement plutôt que sur des questions d'imputabilité ou de politiques générales[114]. Ainsi, les aspects plus généraux des activités des organismes administratifs ont peu suscité l'intérêt des parlementaires. On est donc loin d'utiliser à sa pleine valeur le droit d'interroger le gouvernement, surtout au niveau de la période des questions orales, comme instrument pour obtenir des renseignements sur les organismes administratifs.

Les exigences du Règlement sur les affaires *sub judice* ou qui ne tombent pas sous la compétence administrative des ministres, n'ont pas constitué un frein important à l'utilisation du processus de questions. Certes, les parlementaires semblent s'être interdit dans une certaine mesure de soulever des questions qui étaient encore en instance. Cependant, lorsque ce genre de questions fut malgré tout abordé, le ministre concerné s'est généralement montré disposé à fournir certains renseignements sur l'historique des cas et sur leur état actuel, tout en évitant d'anticiper les décisions qui devaient être rendues. Souvent, les ministres ont également répondu volontiers à des questions concernant des organismes dont ils n'étaient pas strictement responsables. Lorsqu'ils n'avaient pas en main tous les renseignements nécessaires, ils n'ont pas hésité à transmettre les questions posées aux organismes concernés. Il est important que les organismes exerçant des fonctions de type juridictionnel ne soient pas gênés dans l'exercice de leurs activités par des interventions extérieures. Il semble, après étude, que les députés aient été en mesure de satisfaire à cette

exigence sans que celle-ci ne restreigne indûment l'exercice de leur droit de s'enquérir du fonctionnement du gouvernement.

5. Les débats divers

En plus des débats législatifs et de la période des questions, il existe d'autres types de travaux qui font partie du calendrier de la Chambre des communes. Parmi ceux-ci se trouvent certaines activités telles que les débats sur le discours du trône et le discours du budget, qui sont tellement centrées sur les politiques du gouvernement que les organismes administratifs y sont rarement mentionnés, ne serait-ce qu'au passage. Les jours réservés, les motions en cas d'urgence prescrites à l'article 43 du Règlement, les motions d'ajournement prévues à l'article 26 et les débats quotidiens sur les motions d'ajournement peuvent être utilisés pour traiter de questions concernant les organismes.

Les jours réservés, également connus sous le nom de jours des subsides ou jours de l'opposition, constituent une procédure relativement récente de la Chambre. Avant 1968, les budgets gouvernementaux étaient débattus devant le Comité des subsides qui était en fait un Comité plénier. En 1968, des modifications à la procédure de la Chambre renvoyaient cette discussion devant les différents Comités permanents. Afin de respecter le principe selon lequel les objections doivent être présentées avant l'adoption des subsides, le Règlement modifié a réservé vingt-cinq jours pendant l'année au cours desquels les partis de l'opposition ont le droit de susciter des débats sur les questions de leur choix. Toutefois, pas plus de six débats peuvent poser la question de confiance. Les jours réservés représentent ainsi une occasion importante pour les partis de l'opposition de porter à l'attention de la Chambre des sujets qui les préoccupent. Les sujets choisis peuvent évidemment se rapporter au fonctionnement, à la compétence ou aux activités d'un organisme administratif.

Au cours de la 30e Législature, une centaine de motions de ce genre ont été débattues. Toutefois, peu d'entre elles se rapportaient aux organismes administratifs. L'opposition tend naturellement à considérer ces journées comme une occasion idéale de s'attaquer au gouvernement; les sujets choisis se rapportent donc aux politiques gouvernementales qui suscitent l'intérêt du moment. Un certain nombre de motions furent utilisées pour débattre des subsides. Le programme de lutte contre l'inflation a suscité deux débats dont l'un encourageait la création d'une Commission des prix équitables. Cependant, les deux débats étaient centrés sur le programme lui-même plutôt que sur les mécanismes prévus pour sa gestion[115]. L'une des motions portait sur la création de nouvelles sociétés de la Couronne et de nouveaux organismes administratifs de façon à ce que cette création ne soit

pas assujettie à un examen préalable par la Chambre[116]. L'organisme ou la société était établie, semble-t-il, en lui votant des crédits de un dollar. Enfin, une motion mit en cause la tendance à utiliser davantage les textes réglementaires plutôt que de préciser les lois constitutives[117]. Ce débat pouvait se rapporter à certains organismes administratifs qui détiennent des pouvoirs de réglementation.

On peut difficilement affirmer que les questions débattues pendant les journées réservées ont eu une incidence significative sur les organismes administratifs. Leur importance est davantage au niveau du rôle qu'elles sont en mesure de jouer comme point de contact entre la Chambre et ces derniers. La nature du processus est ainsi faite que seules les questions les plus sérieuses et les plus en vue de l'actualité font l'objet de motions. Ce mécanisme peut donc difficilement constituer un bon moyen de tenir régulièrement les organismes au courant des questions qui intéressent la Chambre. Il constitue plutôt une sorte de «soupape de sûreté» susceptible d'être utilisée seulement lorsque les activités d'un organisme dévient à un point tel qu'une grande partie de l'opinion publique a déjà commencé à s'inquiéter. Il s'agit donc d'un instrument valable en soi, mais qui n'offre pas de solution au problème de l'établissement de points de contact réguliers et appropriés entre la Chambre et les organismes administratifs.

L'article 43 du Règlement autorise la présentation d'une motion sans préavis sous réserve que la Chambre consente unanimement à la recevoir[118]. Le consentement unanime permet que la motion soit débattue; si on l'accorde, par ailleurs, cela signifie le plus souvent que la Chambre acquiesce à la motion sans qu'il soit nécessaire de la débattre. Les motions régies par cet article du Règlement sont présentées au début de chaque journée des travaux et l'Orateur demande immédiatement à la Chambre si le consentement unanime requis est accordé. Puisqu'il n'y a presque jamais de consentement, cette règle a fini par servir aux membres de l'opposition comme moyen de soulever à la Chambre des questions susceptibles de gêner le gouvernement.

L'article 26 du Règlement prévoit la présentation d'une motion d'ajournement de la Chambre en vue de la discussion «d'une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence[119]». Cet article investit l'Orateur de larges pouvoirs discrétionnaires en ce qui concerne sa recevabilité. Pour prendre sa décision, l'Orateur tient compte du caractère effectivement pressant de l'affaire, de l'intérêt public à tenir une discussion et des autres occasions qui pourraient permettre de discuter du problème. Si l'Orateur juge la question recevable, celui qui a présenté la motion doit obtenir l'autorisation de la Chambre. Les motions présentées conformément à cet article du Règlement existent, mais sont relativement rares.

Voici un exemple de la façon dont les articles 26 et 43 du Règlement ont été utilisés en relation avec des questions ayant trait aux organismes

administratifs. Le vendredi 30 mars 1973, la CCT rendait une décision accordant à Bell Canada certaines majorations de tarifs. Cette décision suscita l'intérêt de quelques députés qui, dès le lundi suivant, soulevaient l'affaire en Chambre. À l'ouverture de la séance, une première motion se réclamant de l'article 43 fut présentée[120]. Cette tentative ayant échoué, la Chambre procéda ensuite à recevoir les réponses aux questions inscrites au *Feuilleton*. À la fin de cette étape, l'opposition tenta une fois de plus de soulever le problème en invoquant cette fois l'article 26 du Règlement[121]. L'Orateur décida de remettre sa décision sur la recevabilité jusqu'à plus tard au cours de la séance. Puis vint la période des questions orales, dont plusieurs ce jour-là se rapportèrent à la majoration des tarifs[122]. Après que la Chambre eut discuté de certaines questions touchant l'administration gouvernementale, l'Orateur déclara recevable la motion présentée en vertu de l'article 26[123]. Suite à cette décision, la Chambre, réunie en soirée, débattit la décision de la CCT pendant trois heures[124]. Le débat porta non seulement sur la majoration des tarifs comme telle, mais également sur la capacité de la CCT de protéger l'intérêt public et sur le pouvoir du Cabinet de casser la décision. Cette discussion permit aux députés de s'attarder sur la difficulté de protéger l'autonomie des organismes administratifs sans porter préjudice à leur imputabilité devant la Chambre. Ils firent remarquer l'inexistence d'un mécanisme parlementaire efficace permettant d'examiner de façon continue les activités des organismes. Dans l'ensemble, ce débat fournit à tous une bonne occasion de réfléchir sur le fonctionnement de la CCT.

Ce débat n'eut pourtant pas pour effet de clore la discussion. Dans les jours qui suivirent, d'autres questions orales furent posées et d'autres motions prévues à l'article 43 du Règlement furent présentées à la Chambre. Le 6 avril, le ministre des Communications annonça, durant une période réservée à cette fin, que le gouvernement suspendait la décision de la CCT afin de prendre le temps d'étudier la question plus en profondeur. Comme le prévoit le Règlement, chacun des partis de l'opposition eut l'occasion de commenter cette déclaration du ministre[125]. La question de la majoration des tarifs de Bell Canada ne fut abandonnée qu'après que le gouvernement eut annoncé qu'il casserait la décision de la CCT[126].

L'exemple ci-haut illustre bien comment ces deux articles du Règlement peuvent être cités par les parlementaires de façon à faire porter aussi bien l'attention que les débats sur les organismes administratifs. Les règlements de la chambre ne permettent pas de voter une résolution obligeant un organisme administratif à agir d'une certaine façon, mais ils permettent d'insister très fortement pour que l'exécutif agisse dans ce sens. Par ailleurs, les débats de ce genre permettent aux organismes de connaître les opinions des parlementaires et les aident ainsi à garder un contact plus étroit avec l'opinion publique. Ces articles constituent donc un autre élément du mécanisme d'ensemble qui permet aux organismes administratifs de

conserver un certain contact avec le Parlement et, dans une certaine mesure, de demeurer imputables devant lui.

Le dernier type d'action parlementaire qui doit être noté ici est le débat d'ajournement qui a lieu trois fois par semaine[127]. À dix heures du soir, les lundis, mardis et jeudis, un député peut soulever un sujet pouvant faire l'objet d'un débat qui ne doit pas dépasser trente minutes. Cette période, connue désormais sous le qualificatif de «spectacle de fin de soirée», comporte l'examen de trois sujets par soirée. Le député qui soulève la question et qui a donné l'avis requis par le Règlement, peut parler pendant sept minutes. Le gouvernement a droit à trois minutes pour répondre. Aucun des sujets débattus ne fait l'objet d'un vote. Les parlementaires peuvent évidemment profiter de cette procédure pour porter à l'attention de la Chambre une question ayant trait aux organismes administratifs. Ainsi, si l'opposition avait échoué dans sa tentative de soulever la question de la majoration des tarifs de Bell Canada par l'entremise de l'article 26 du Règlement, elle aurait pu, le cas échéant, donner un avis à l'Orateur de son intention de soulever la question «lors de l'ajournement de la Chambre».

6. Conclusion

En conclusion, nous pouvons constater que les diverses procédures dont nous avons fait état fournissent toutes aux parlementaires, et surtout aux députés de l'opposition, l'occasion de débattre ou de soulever des questions ayant trait aux organismes administratifs. Ces procédures souffrent cependant toutes du même défaut, à savoir qu'elles ne donnent lieu à l'adoption d'aucune résolution coercitive par la Chambre. Cet état de fait s'explique par la prérogative dont jouit le gouvernement de contrôler les activités de la Chambre. Toutefois, malgré cet inconvénient, que l'on retrouve aussi dans la période des questions et au niveau de la procédure des jours réservés, ces procédures parlementaires constituent toutes des outils importants par lesquels la Chambre exerce son rôle de surveillance du secteur public. Par contre, étant donné leur caractère exceptionnel, elles ne peuvent constituer le moyen privilégié qui permette à la Chambre des communes de procéder à un examen rigoureux et constant des activités des organismes administratifs.

B. Les contacts avec les comités de la Chambre des communes

1. Le système des comités

La Chambre des communes a toujours eu recours aux comités. Cependant, depuis que la réforme du Règlement à la fin des années soixante

a diminué considérablement la fonction du Comité plénier, le rôle des comités permanents a pris plus d'importance[128]. Ce déplacement de certaines activités de la Chambre vers les comités a été critiqué par certains parlementaires qui considèrent que le rôle accru des comités porte atteinte à celui de la Chambre comme centre des débats sur les affaires du pays[129]. Certains soutiennent qu'une délégation plus grande des travaux parlementaires aux comités contribue à diminuer le caractère responsable du gouvernement et amènera une politique de consensus. Cette opinion est toutefois contrebalancée par une autre à l'effet [TRADUCTION] «... qu'un trop fort attachement à la notion sacrée voulant que les activités parlementaires se tiennent autant que possible sur le parquet de la Chambre ... ne peut que conduire à ce ‹déclin du Parlement› si souvent déploré par les parlementaires[130]».

À l'heure actuelle, les comités remplissent surtout trois types de fonctions. Premièrement, la plupart des projets de loi déposés par le gouvernement sont renvoyés à un comité après la deuxième lecture pour un examen article par article. Nous avons déjà étudié dans le cadre du processus législatif le rendement des comités en ce qui a trait aux organismes administratifs[131]. Deuxièmement, les comités prennent une part active au processus financier du gouvernement. Une grande partie du Budget des dépenses est maintenant renvoyée aux comités pour examen. Des témoins, comme les présidents d'organismes administratifs, sont appelés à comparaître afin d'expliquer et de justifier leurs diverses demandes de fonds. En outre, le Comité des comptes publics intervient régulièrement à l'autre extrémité du processus financier, à savoir au moment où le Vérificateur général fait son rapport sur la façon dont le gouvernement a dépensé les deniers publics. Nous étudierons plus loin le rôle des comités de la Chambre des communes dans le processus financier[132]. Troisièmement, ces comités participent parfois à des enquêtes générales sur d'importantes questions touchant les orientations politiques mises de l'avant dans les livres blancs, ou prennent en charge des renvois formulés par la Chambre. Ces enquêtes peuvent porter sur un seul organisme ou sur l'ensemble de ceux-ci. Comme nous le verrons[133], les comités n'ont d'autorité sur aucun organisme en particulier mais, dans la pratique, chaque organisme voit les questions le concernant renvoyées au même comité. Le tableau I (page 57) énumère les différents comités parlementaires ainsi que les organismes donts ils traitent.

(a) *La structure des comités*

La Chambre reconnaît l'existence de trois types de comités. Les comités spéciaux sont établis en vue de l'accomplissement d'une tâche particulière et leur mandat se termine au terme de la session parlementaire au cours de laquelle ils ont été créés. Les comités permanents durent le temps d'une Législature; ils ont pour mandat de s'occuper des affaires

TABLEAU I
LES COMITÉS PARLEMENTAIRES ET LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS DONT ILS TRAITENT

ORGANISME	COMITÉ PERMANENT
Centre de recherches pour le développement international	Affaires extérieures et défense nationale
Commission canadienne des droits de la personne	Prévisions budgétaires en général
Commission canadienne des pensions	Affaires des anciens combattants
Commission canadienne des transports	Transports et communications
Commission d'appel de l'immigration	Travail, main-d'œuvre et immigration
Commission de contrôle de l'énergie atomique	Ressources nationales et travaux publics
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	Travail, main-d'œuvre et immigration
Commission de réforme du droit du Canada	Justice et questions juridiques
Commission de révision de l'impôt	Justice et questions juridiques
Commission des allocations aux anciens combattants	Affaires des anciens combattants
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	Prévisions budgétaires en général
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	Prévisions budgétaires en général
Conseil canadien des relations du travail	Travail, main-d'œuvre et immigration
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Conseil de recherches en sciences humaines	Prévisions budgétaires en général
Conseil de recherches médicales	Santé, bien-être social et affaires sociales
Conseil des arts du Canada	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Conseil des sciences du Canada	Prévisions budgétaires en général
Conseil économique du Canada	Finances, commerce et questions économiques
Office national de l'énergie	Ressources nationales et travaux publics
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	Radiodiffusion, films et assistance aux arts
Tribunal antidumping	Finances, commerce et questions économiques

quotidiennes et courantes de la Chambre. Il existe actuellement vingt comités permanents, la plupart composés de vingt membres au plus[134]. Les comités mixtes sont composés de députés et de sénateurs; ils peuvent être permanents ou spéciaux. Le plus important d'entre eux est sans doute le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Les travaux de ce comité par rapport aux organismes administratifs seront traités plus à fond, un peu plus loin dans ce chapitre[135].

D'un autre point de vue, les comités parlementaires peuvent être répartis en deux catégories: les comités horizontaux et les comités verticaux. Les comités horizontaux n'exercent qu'une seule fonction dans un grand nombre de domaines. Le Comité des comptes publics, qui examine la comptabilité de chacun des ministères, et le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, qui a compétence sur tous les textes réglementaires, quel que soit le sujet dont ils traitent, sont deux exemples de comités horizontaux. Par ailleurs, la plupart des comités sont verticaux: ils remplissent plusieurs fonctions, telles que discuter de la législation, examiner le Budget des dépenses et enquêter sur des questions touchant les orientations générales, et ce, dans un domaine particulier de l'administration gouvernementale. Ainsi, le Comité de l'agriculture exerce ces fonctions dans le domaine agricole, le Comité du pipe-line du Nord, en ce qui a trait au pipe-line, et ainsi de suite. Nous verrons par la suite l'importance que revêt cette distinction[136].

Les comités maintiennent le contact avec la Chambre par voie de rapports. Le Règlement prévoit qu'ils sont autorisés à faire rapport «à l'occasion[137]». En règle générale, un comité fait rapport lorsqu'il a terminé l'étude d'une question qui lui a été renvoyée. Les rapports sont d'habitude très brefs: celui concernant un projet de loi n'est souvent qu'une liste des modifications au texte qui sont recommandées. Les rapports concernant les Budgets des dépenses sont également brefs et se résument souvent en une déclaration générale d'approbation. De fait, il est fréquent qu'ils ne soient pas produits: en effet, le paragraphe 58(14) du Règlement prévoit qu'ils doivent être déposés à la Chambre au plus tard le 31 mai, et plusieurs comités ne sont pas en mesure de respecter cette échéance. Toutefois, à l'occasion, un comité permanent peut être appelé à mener une enquête générale sur un sujet particulier; alors, les résultats d'une telle enquête font l'objet d'un rapport plus détaillé et plus analytique.

Un comité ne produit qu'un seul rapport par sujet. Les positions dissidentes ou minoritaires ne font pas l'objet de rapports particuliers. Toute opposition aux recommandations du comité doit être inscrite dans les procès-verbaux des délibérations de celui-ci. Cette règle a été critiquée parce qu'elle tendrait à masquer la diversité des opinions au sein des comités et à cacher l'opinion des membres de l'opposition. Par contre, on craint à juste titre que le fait de permettre la rédaction de rapports minoritaires n'entraîne la production de deux rapports, l'un défendant le point de vue du

«gouvernement», l'autre, celui de l'«opposition». Ainsi, on ferait disparaître tout intérêt à poursuivre un consensus au sein des comités et ceux-ci perdrait une part considérable de leur utilité.

Le Règlement ne prévoit aucun débat automatique sur les rapports de comités qui sont produits. La production d'un rapport portant sur un projet de loi est normalement suivie d'un débat, ainsi que d'un vote sur chaque proposition d'amendement; mais ceci se produit rarement pour un rapport faisant état de recommandations sur des questions de fond de politique générale. Il en résulte une diminution importante de la portée de ces rapports, et donc, de la motivation des comités à les produire. Par conséquent, il a été fréquemment suggéré que le Règlement soit modifié de façon à prévoir le débat automatique en Chambre d'au moins certains rapports de comités, en établissant une période réservée à ces derniers.

La nature juridique d'un rapport de comité approuvé par la Chambre n'est pas claire. Les rapports sur le fonctionnement interne de la Chambre qui sollicitent, par exemple, l'autorisation de faire des déplacements ou de retenir les services de conseillers, sont, une fois approuvés, généralement considérés au même titre que les ordres de la Chambre. Toutefois, l'approbation de rapports portant sur des questions de fond est considérée comme une simple expression d'opinion et le gouvernement peut se permettre d'ignorer les recommandations qu'ils contiennent si bon lui semble. Le fait de conférer force de loi aux rapports des comités réduirait sans doute l'autonomie de ces derniers: le gouvernement ne permettrait plus que soient formulées des recommandations contraires à ses politiques. Aussi, si tel était le cas, on peut sans doute prévoir une certaine réticence au départ à confier l'étude de questions de fond à des comités. Il en résulterait une diminution du rôle à jouer des députés d'arrière-plan dans la formulation des politiques gouvernementales. Il n'est peut-être pas souhaitable de donner force de loi aux rapports des comités; le gouvernement devrait toutefois être obligé de répondre à chacun d'entre eux et de définir sa position quant aux propositions qui y sont contenues.

Outre cette divergence d'opinions au sujet de l'utilisation des comités, la possibilité de procéder à une réforme de ce système a également fait l'objet de nombreuses discussions. Ce désir de réforme traduit l'impression de certains que les comités tels qu'ils existent à l'heure actuelle ne sont pas en mesure d'exécuter de façon satisfaisante les tâches qui leur sont confiées. Les difficultés qu'ils éprouvent peuvent provenir des changements de procédure qui ont contribué à augmenter leur volume de travail et qui étaient destinés avant tout à rationaliser les activités de la Chambre elle-même. Peu d'attention a été prêtée aux effets que ces changements pouvaient avoir sur les comités[138]. La discussion portant sur la réforme des comités tourne autour des questions suivantes: leur mandat, leur composition, leur direction et leur encadrement[139].

(b) *Le mandat des comités*

Malgré le caractère général de leurs appellations, les comités verticaux ne possèdent aucun mandat général concernant leurs domaines respectifs. Ainsi, le Comité de l'agriculture ne peut, de sa propre initiative, entreprendre d'enquête ou de débat, ni formuler de propositions sur un sujet se rapportant au domaine agricole. Les comités ne peuvent s'occuper que des questions qui leur sont renvoyées expressément par la Chambre; en l'absence de renvois, ils demeurent inactifs. Aucun comité n'a compétence sur un projet de loi ou sur une partie quelconque des prévisions budgétaires à moins qu'une motion, demandant qu'une question leur soit renvoyée, ne soit adoptée à la Chambre. De plus, aucun comité ne peut mener une enquête ni tenter d'élaborer une politique dans un domaine quelconque sans la permission expresse de la Chambre.

La règle comporte toutefois quelques exceptions. Ainsi, le Règlement prévoit que les comptes publics et tous les rapports du Vérificateur général sont automatiquement renvoyés au Comité des comptes publics. Il en va de même pour le Comité sur les pipe-lines du Nord, auquel sont renvoyés de façon permanente certains documents pertinents[140]. De plus, certaines lois prévoient le renvoi automatique devant les comités de certaines questions, l'exemple le plus remarquable à ce titre étant sans doute la *Loi sur les textes réglementaires*[141].

L'absence de mandat général a réduit l'utilité du travail des comités et a suscité des litiges sur la portée réelle de leurs délibérations. Tout d'abord les comités sont à la merci de la majorité gouvernementale à la Chambre. Si le gouvernement, pour quelque raison que ce soit, ne veut pas qu'un comité débatte ou enquête sur une question précise, il peut l'en empêcher en refusant simplement de lui soumettre l'affaire. Les règles parlementaires leur enlèvent également toute possibilité d'initiative dans leur champ d'activité. En principe, il serait souhaitable que les comités atteignent un certain niveau de connaissances spécialisées et soient en mesure de maintenir un suivi des questions qui sont soulevées au cours de leurs délibérations et qui exigent un examen plus poussé. S'ils bénéficiaient d'un mandat général, ils pourraient amorcer des discussions pouvant mener à la mise au point de nouvelles politiques, de sorte que la participation des parlementaires dans le processus d'élaboration des politiques s'en trouverait accrue, ceux-ci intervenant plus tôt dans le cours du processus. Un mandat général comprenant l'examen de ministères, de sociétés de la Couronne et d'organismes administratifs, permettrait aux comités d'exercer leur rôle de surveillance d'une façon plus cohérente et plus intégrée.

L'attribution d'un mandat général aux comités de la Chambre augmenterait la vigueur et l'autonomie de ceux-ci. Tous ne s'entendent pas pour dire cependant qu'il s'agirait là d'une bonne chose. Comme nous l'avons souligné plus haut, certains s'opposent à un renforcement des

pouvoirs des comités au détriment de ceux de la Chambre. Si les comités avaient la possibilité d'agir de leur propre initiative, il est probable qu'ils tendraient à se développer selon le modèle des comités législatifs du Congrès américain, qui tendent à éclipser la Législature elle-même[142]. En outre, il semble peu probable que le gouvernement voie d'un bon œil des comités qui examinent les affaires du gouvernement en manifestant trop d'enthousiasme ou qui élaborent des politiques avec un peu trop de zèle. Si tel était le cas, il est vraisemblable que la majorité gouvernementale au sein des comités serait appelée à voter selon la ligne du parti afin de protéger l'Administration et de promouvoir son programme. Les comités deviendraient alors de plus en plus empreints d'esprit de parti et finiraient par n'exécuter que les tâches approuvées par la majorité gouvernementale[143]. Les positions prises au cours de leurs débats refléteraient les lignes des partis et ils seraient en fin de compte tout autant à la merci de la majorité gouvernementale qu'ils le sont à l'heure actuelle. Dans de telles circonstances, on ne pourrait espérer que les travaux des comités «revêtent une importance particulière qui se rattacherait plus étroitement à l'intérêt national dans son ensemble, au lieu d'être simplement le reflet de divergences politiques[144]».

(c) *La composition des comités*

En même temps qu'une augmentation du volume et de l'importance du travail des comités, certains changements qui ont contribué à augmenter l'instabilité de leur composition se sont produits. Il fut une époque où toute modification de leur composition ne pouvait s'effectuer que par voie de motion adoptée par la Chambre elle-même. Aujourd'hui, le Règlement permet au représentant du Whip en chef du gouvernement d'opérer cette modification au moyen d'un avis communiqué au Greffier de la Chambre[145]. Le gouvernement effectue des changements fréquents pour consolider sa position majoritaire au sein des comités lorsque des membres réguliers sont absents, pour forcer les représentants de la majorité à serrer les rangs[146], et pour permettre à certains députés de prendre part à des débats qui intéressent leur circonscription[147].

Les modifications de la composition des comités faites sous l'empire des nouvelles dispositions du Règlement ont été tellement fréquentes qu'elles ont tout d'abord empêché les membres de se spécialiser et de prendre une certaine expérience dans les domaines dont s'occupent les comités; de plus, elles ont parfois atteint un tel niveau qu'elles ont nui au bon déroulement des travaux[148]. Au cours des trois premières sessions de la 30e Législature, il y eut respectivement 4310, 1749 et 1409 remplacements[149].

Ce problème d'instabilité est relié à la taille des comités. Malgré une diminution importante sur ce plan depuis le début du siècle, les comités permanents et les comités mixtes permanents de la dernière Législature comportaient un total de 475 sièges. Si l'on exclut les membres du Cabinet,

qui ne siègent pas aux comités, chaque député pouvait faire partie de deux comités. Il ne s'agit ici, bien sûr, que d'une moyenne puisque dans le cas des tiers partis politiques, qui veulent être présents au sein de tous les comités, le volume du travail s'en trouve sensiblement accru.

Même si cette proportion de deux sièges par parlementaire ne semble pas exagérée, certains ont suggéré que ce nombre soit réduit[150]. Au Royaume-Uni, environ la moitié des parlementaires siègent au sein des comités[151]. Le volume du travail des parlementaires est considérable et toute mesure susceptible de l'alléger serait sans doute la bienvenue. Une réduction du nombre des sièges aiderait à atténuer le problème des conflits d'horaire des réunions de comités regroupant les mêmes parlementaires et aiderait ces derniers à organiser leur emploi du temps de façon à être présents aux réunions. La fréquence des remplacements effectués aux seules fins d'assurer un quorum ou une représentation majoritaire du gouvernement s'en trouverait réduite d'autant. Certains ont même suggéré qu'il serait préférable de ne retrouver au sein des comités que le petit noyau de parlementaires qui prennent ce travail au sérieux.

(d) *La présidence des comités*

À l'exception du Comité des comptes publics, les présidents des comités de la Chambre des communes sont habituellement des députés d'arrière-plan du parti ministériel. Le rôle que ceux-ci devraient jouer au sein des comités reste incertain. Selon certains, ils devraient agir comme Orateurs de comités, c'est-à-dire des leaders impartiaux qui ont le devoir de diriger les travaux de leur comité avec la plus grande efficacité possible. D'autres voient en eux des membres fortement partisans dont la tâche première consiste à s'assurer que le comité dispose le plus rapidement et le plus favorablement possible des dossiers gouvernementaux qu'on lui renvoie. Les présidents sont actuellement obligés de concilier ces deux optiques. On a déjà proposé qu'ils adoptent une attitude plus neutre et que les secrétaires parlementaires assument les fonctions de promoteurs des programmes gouvernementaux. Cela serait possible si, à l'instar de l'usage en Grande-Bretagne, il revenait à l'Orateur de la Chambre le soin de nommer les présidents à partir d'une liste de députés choisis des deux côtés de la Chambre.

Tant que les divisions partisanes régneront au sein d'un comité, il lui sera difficile dans ses travaux de s'élever au dessus du débat qui se déroule à la Chambre des communes. Ce n'est que lorsque ses membres développeront un esprit de collaboration ainsi qu'une volonté collective de juger selon leur mérite les propositions qu'on leur soumet, indépendamment des positions des partis, qu'un comité pourra exercer une influence réelle sur les politiques gouvernementales[152]. Son président est le personnage le mieux placé pour promouvoir l'évolution d'un tel consensus, s'il n'est pas

perçu comme étant d'abord et avant tout le champion de la cause du gouvernement. Cependant, même un président impartial ne peut réussir à obtenir un consensus que sur des questions de routine faisant l'objet de peu de prises de position partisanes, ou sur des questions sur lesquelles les partis politiques ne se sont pas encore prononcés.

Il est évidemment peu réaliste de penser que la politique puisse être complètement bannie des comités de la Chambre des communes. Toutefois, on a déjà prétendu qu'accorder à leurs présidents une plus grande marge d'autonomie par rapport au gouvernement, leur conférerait suffisamment de prestige pour devenir de véritables directeurs de conscience au sein des comités. Il en résulterait non seulement une amélioration de la qualité des travaux, mais aussi un encouragement à la mise en œuvre de transformations positives et d'améliorations dans les programmes gouvernementaux soumis aux comités. Un tel style de présidence permettrait sans doute aussi de répondre aux demandes de promptitude dans l'examen et l'approbation des affaires du gouvernement, un président fortement partisan ayant, quant à lui, à subir une opposition systématique tout au long des travaux. Pour les questions courantes, telles que l'examen article par article de projets de loi non controversés ou l'examen périodique des activités d'un organisme administratif, un tel président serait un véritable atout. Pour les questions davantage sujettes à controverse, celui-ci pourrait diriger les délibérations tandis que le secrétaire parlementaire verrait à faire soumettre le projet du gouvernement à l'approbation de la majorité gouvernementale au sein du comité.

(e) *L'encadrement des comités*

Depuis quelques années, on a souvent proposé d'affecter un personnel permanent constitué d'experts au sein des comités de la Chambre[153]. On soutient que cette mesure permettrait à la fois de renforcer les comités et d'améliorer la qualité de leur travail. On considère que la seule façon dont ils pourraient rivaliser avec la bureaucratie et le gouvernement serait de posséder leurs propres sources d'information et de pouvoir compter sur une aide auxiliaire dans l'accomplissement de leurs tâches.

À l'heure actuelle, les comités n'ont pas de personnel permanent à leur disposition mais ils n'en sont pas pour autant totalement laissés à eux-mêmes. La Direction des comités et de la législation privée de la Chambre des communes met à leur disposition tous les services de transcription et de traduction nécessaires. Elle leur fournit également des services d'aide à la rédaction des projets de loi d'intérêt privé. Même s'ils ne sont pas dotés d'un budget leur permettant d'engager des attachés de recherche, les comités sont libres de demander à la Chambre de leur allouer des fonds à cette fin, chaque fois qu'ils le jugent nécessaire. Certains ont réussi à en obtenir sans difficulté. Ainsi, le comité qui a procédé à l'examen

du *Livre blanc sur la réforme fiscale* a fait appel à près de vingt consultants de l'extérieur[154]. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, pour sa part, utilise depuis déjà un certain temps les services d'un conseiller à plein temps.

Chaque député dispose d'un budget fixe pour l'administration de son bureau, dont une partie est normalement utilisée pour retenir les services d'un adjoint de recherche. Certains parmi ceux-ci sont évidemment appelés à traiter de sujets faisant l'objet de délibérations devant les comités. Les partis politiques disposent également d'un budget destiné à l'engagement de personnel. Une part importante du travail de ce personnel est d'assurer la préparation des parlementaires en vue de leur participation aux réunions des comités et de les accompagner lors de ces réunions. De plus, les parlementaires peuvent faire appel au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement[155]. Quarante-cinq attachés de recherche à plein temps, formés dans différentes disciplines, font partie de ce service et sont à la disposition des parlementaires et des comités. En fait, près de la moitié des heures de recherche du Service sont consacrées à des projets relevant des comités et un agent de recherche est affecté à plein temps au service du Comité des comptes publics[156]. Enfin, le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur a, depuis plusieurs années, fourni une aide précieuse à certains comités de la Chambre.

Tous ne considèrent pas l'engagement d'un personnel permanent au service des comités comme étant la solution à tous leurs problèmes. Le directeur du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement est d'avis qu'un service de recherche centralisé est plus efficace. Les travaux des comités étant extrêmement variés, selon lui, une agence centralisée telle que le Service de recherche peut mieux tenir compte de ces fluctuations en procédant à des réaffectations de personnel[157]. De plus, le Service serait, semble-t-il, en mesure d'offrir un échantillonnage plus vaste de compétences qu'un comité ne pourrait espérer réunir parmi ses propres effectifs. Le directeur du Centre parlementaire soutient également que les problèmes les plus sérieux auxquels font face les comités sont le manque d'indépendance de leurs présidents, l'absence d'une forte critique de l'opposition, le caractère partisan des questions traitées, l'instabilité de la composition des comités et les difficultés que pose le calendrier des travaux. Selon lui, tant que ces problèmes n'auront pas été résolus, l'affectation de personnel permanent auprès des comités s'avérera une chose à la fois onéreuse et inefficace[158].

Il paraît difficile d'envisager comment un personnel permanent pourrait travailler au sein des comités. L'impossibilité d'éviter les tendances partisanes de ces derniers restreint en effet le rôle que ce personnel pourrait y jouer. Il est peu probable que les membres de l'opposition se satisferaient de ce que le personnel fasse rapport aux présidents, étant donné le lien étroit existant actuellement entre ce poste et la majorité au pouvoir. Le

gouvernement et les députés de l'opposition auront toujours, dans une certaine mesure, des intérêts divergents et, par conséquent, il est difficilement concevable que le personnel effectue un jour des recherches pour le bénéfice des membres du gouvernement et que le lendemain il entreprenne de préparer de la documentation pour soutenir les thèses de l'opposition[159]. Pour l'étude des sujets plus controversés, il est sans doute préférable de recourir à des services tels que ceux fournis par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui n'est pas tenu de faire rapport à un membre du gouvernement. Par ailleurs, des fonds supplémentaires pourraient être consentis aux caucus des partis; ce mécanisme présenterait l'avantage de permettre à ces derniers de décider des questions qui, à leur avis, méritent le plus d'attention.

Un personnel de secrétariat au service des comités serait sans doute plus utile. Il pourrait recueillir l'information nécessaire et la mettre sous une forme qui rende plus facile son utilisation par les parlementaires. Il pourrait également trier la documentation destinée à être utilisée devant le comité, interpréter certaines données techniques et porter à l'attention des intéressés toute question d'intérêt particulier. Le secrétariat pourrait, à l'occasion, aider les membres des comités lors du contre-interrogatoire de témoins. Ce sont là les types de fonctions remplies avec succès par le conseiller du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Un service de secrétariat permettrait de soulager le comité d'une partie de sa charge de travail; il n'en demeure pas moins que rien ne saurait remplacer un parlementaire bien renseigné, qui possède bien ses dossiers et qui a fait un effort de réflexion personnel sur les sujets abordés devant les comités.

(f) *Conclusions*

S'il existe un dénominateur commun à toutes les questions qui ont été soulevées à propos des comités de la Chambre, c'est sans doute le degré d'autonomie qu'ils devraient avoir par rapport à la Chambre et au gouvernement. Un comité doté d'un mandat général n'aurait pas à attendre le feu vert du gouvernement pour s'attaquer à certaines questions. Si les comités parlementaires pouvaient bénéficier d'une plus grande autonomie, le gouvernement n'aurait pas à mobiliser aussi souvent sa majorité pour que celle-ci vote selon la ligne du parti et ainsi les fréquentes modifications de la composition des comités visant à assurer sa position majoritaire au sein de ceux-ci, ne seraient plus nécessaires. Un président qui n'est pas lié, et dont le rôle premier n'est pas d'accélérer l'adoption des programmes gouvernementaux, pourrait fournir le leadership et l'orientation nécessaires au bon déroulement des travaux. Enfin, l'existence d'effectifs permanents donnerait aux comités les ressources nécessaires pour tirer profit de leur mandat général et de toute mesure d'autonomie qui pourrait leur avoir été conférée.

S'il est vrai qu'une plus grande marge d'autonomie renforcerait le système des comités, il est également vrai que ce résultat, comme nous l'avons souligné précédemment, ne rencontre pas l'assentiment général. Le gouvernement ne souhaite évidemment pas l'existence de comités composés de plusieurs partis qui déposeraient des rapports et formuleraient des propositions qui iraient à l'encontre de ses politiques établies ou qui seraient embarrassants pour lui. Comme nous l'avons également souligné, certains parlementaires craignent que le renforcement des comités n'entraîne un affaiblissement de la Chambre des communes. Certains considèrent qu'un système identique à celui existant au Congrès américain ne serait pas approprié dans le contexte canadien. Un tel système ne verra probablement jamais le jour au Canada. Les comités du Congrès ont en effet acquis beaucoup d'autonomie parce que les membres de ce Congrès ne sont pas sous le contrôle de l'Administration et parce que la discipline de parti est plus faible. Toutefois, cette autonomie fonctionne à double sens. Le système américain peut se permettre de créer des comités qui ont le pouvoir de proposer des politiques pouvant aller à l'encontre des positions de l'exécutif justement parce que l'exécutif et le Congrès sont séparés, et ainsi la survie du gouvernement ne dépend pas des votes sur lesquels ce dernier peut compter au sein du corps législatif.

Les comités de la Chambre des communes dépendront toujours dans une certaine mesure du gouvernement. Le gouvernement a une tâche légitime, soit celle de gouverner et il est nécessaire, pour ce faire, que ses projets soient approuvés par les comités. Aussi, de temps à autre, le gouvernement doit faire appel à sa majorité. Au Canada, la discipline de parti doit également demeurer forte dans le système parlementaire parce que le gouvernement se doit de conserver l'appui de la Chambre des communes pour gouverner. Cette discipline créera toujours une certaine tension chez les parlementaires. Toute participation à une activité non partisane de surveillance ou d'élaboration de politiques dans un comité sera nécessairement limitée d'une part par les pressions exercées par le caucus gouvernemental pour faire adopter ses politiques et, d'autre part, par celles des caucus de l'opposition pour proposer des solutions de rechange. Ces pressions partisanes pourraient toutefois être limitées en permettant au comité d'intervenir plus tôt dans le processus d'élaboration des politiques, c'est-à-dire avant que les positions des partis ne se soient renforcées et que la question de confiance ne soit posée. La chose exige que les comités s'attardent davantage aux livres blancs et verts, et moins aux projets de loi du gouvernement et aux dépenses budgétaires.

Reconnaître que le Parlement puisse examiner et critiquer les politiques du gouvernement est aussi un élément important. Une grande partie de cette fonction peut être exercée de façon efficace par les comités et pour y arriver, ces derniers doivent être dotés d'une certaine autonomie. Rien ne justifie une structure qui les empêche d'exercer cette fonction. Pour ce faire, il faut que les comités disposent d'un minimum de ressources et que leur

composition soit stable. De plus, chaque comité devrait avoir l'assurance de pouvoir exercer au moins une fonction de surveillance, de façon à pouvoir examiner l'ensemble des activités des ministères et des organismes administratifs avec lesquels il est régulièrement en contact. Pour obtenir un tel résultat, il suffirait qu'une disposition prévoie que les rapports annuels de ces organismes lui soient automatiquement renvoyés. On éliminerait ainsi certaines aberrations comme celle survenue en 1967, lorsque le gouvernement omit de faire parvenir au Comité des comptes publics le rapport du Vérificateur général[160].

La réforme du Règlement effectuée vers la fin des années soixante a malheureusement été mise en œuvre sans qu'au préalable le rôle des comités au sein du système parlementaire n'ait été clairement défini. Il est important de définir ce rôle en examinant d'abord celui de la Chambre des communes elle-même et en essayant ensuite de voir de quelle façon les comités peuvent seconder la Chambre dans l'exercice de son propre rôle. Il ne fait aucun doute que les comités devraient être en mesure d'aider davantage la Chambre à exercer son rôle de surveillance au niveau des détails. Les comités pourraient également être constitués de façon à donner à la Chambre un droit de regard plus efficace sur les politiques gouvernementales. Il serait alors possible de fournir aux comités le mandat, les membres et les ressources dont ils ont besoin pour exercer les fonctions qui leur sont confiées.

Le système des comités tel qu'il existe aujourd'hui ne jouit pas d'une excellente réputation. Les observateurs, les fonctionnaires et les parlementaires eux-mêmes s'accordent pour la plupart à dire que les comités sont, dans une large mesure, inefficaces. L'examen qu'ils font de la législation est décousu, peu efficace et la critique des prévisions budgétaires est, nous le verrons, pour ainsi dire inexistante[161]. Si les problèmes de structure et de fonctionnement abordés plus haut sont en partie responsables de cet état de chose, plusieurs parlementaires n'hésitent également pas à critiquer leur propre attitude à l'égard des travaux des comités. Ils admettent en effet qu'ils sont souvent mal préparés, qu'ils manquent de motivation, qu'ils sont trop imbus d'esprit de parti et qu'ils sont le plus souvent préoccupés par leurs propres intérêts de député et par le désir de voir figurer leur nom dans les procès-verbaux. Aussi est-il rare de trouver dans les travaux des comités une série de questions et de commentaires fouillés, bien préparés et suivis. Certains parlementaires sont extrêmement pessimistes et croient que le système s'est détérioré au-delà de tout espoir d'amélioration. Cependant, vu que l'emploi du temps de la Chambre est de plus en plus chargé, une quantité croissante de son travail devra se faire en comité, sans quoi ce travail ne se fera pas du tout. Ceci comprend les contacts avec les organismes administratifs ainsi que l'examen efficace de leurs activités. Par conséquent, il importe que les parlementaires remettent en question leur attitude à l'égard des comités en même temps que la structure de ceux-ci. À défaut de le faire, le Parlement devra renoncer à la possibilité de procéder à un tel examen.

2. Le processus financier et la comparution des présidents d'organismes

Nous avons déjà souligné que la Chambre des communes jouait un rôle constitutionnel important dans le processus financier du gouvernement[162]. Au départ, le Parlement approuve la mobilisation des fonds par le gouvernement, puis en autorise la dépense pour le financement de programmes spécifiques. La deuxième étape du processus comporte l'examen de la conformité des dépenses avec celles autorisées et la vérification de leur caractère raisonnable. Ce sont les comités de la Chambre qui, dans une large mesure, exercent ces deux fonctions, la première par l'entremise des divers comités permanents et la deuxième, par les travaux du Comité des comptes publics. Tous les organismes administratifs dépendent, dans une certaine mesure, du Trésor public; le processus financier constitue donc un important point de contact entre le Parlement et ceux-ci par l'entremise des comités de la Chambre des communes.

(a) *La procédure des subsides*

L'initiative de la préparation des prévisions budgétaires des organismes administratifs est laissée aux organismes mêmes. Une fois l'évaluation faite de leurs besoins pour le prochain exercice financier, leurs demandes sont transmises au ministre «responsable». Puisqu'il est chargé de soumettre ces propositions de dépenses au Conseil du Trésor et, par la suite, au Parlement, le ministre responsable a évidemment intérêt à en connaître le contenu. Il est donc probable qu'il en discutera avec ses conseillers. Cette façon de procéder peut cependant poser certaines difficultés. Le ministère pourrait chercher à anticiper les décisions de l'organisme ou tenter de réduire son autonomie en exerçant un contrôle sur ses ressources budgétaires. Tous les présidents d'organismes interrogés ont exprimé des craintes à ce sujet, mais aucun ne s'est cependant plaint d'une quelconque tentative d'ingérence de ce genre[163]. Certains présidents souhaitent que le ministre leur fasse confiance, mais reconnaissent son droit de chercher conseil auprès de qui bon lui semble. Par contre, d'autres voient d'un moins bon œil l'idée que des représentants de ministères interviennent dans la détermination de leurs ressources budgétaires. Pour eux, si le ministre a des questions à poser, c'est aux organismes qu'il devrait s'adresser. En règle générale, il semble que plus la loi confère à un organisme un degré élevé d'autonomie, plus cet organisme paraît décidé à conserver le plein contrôle de ses ressources budgétaires.

Après qu'elles ont été approuvées par l'organisme, le ministre concerné et le Conseil du Trésor, les prévisions budgétaires font partie du Budget des dépenses et sont présentées au Parlement. Le contenu de ce «Livre bleu» est important, puisqu'il sert de base aux débats de la Chambre. Les

renseignements qu'il contient sont semblables pour la plupart des organismes administratifs et nous présenterons, pour montrer de quelle information disposent les parlementaires, les grandes lignes des données du Budget des dépenses du CRTC pour l'exercice financier 1979-1980.

Le budget du CRTC provient d'un seul et même «crédit». Ses ressources sont par conséquent distinctes de celles de tout autre programme. Toutefois, comme l'ensemble du Budget est adopté en un seul vote, la Chambre n'a pas l'occasion de voter des crédits sectoriels. L'information contenue dans le Budget des dépenses du CRTC est divisée en six parties. La première ne fait qu'indiquer le montant global des sommes demandées par l'organisme sous le titre général de «Crédit 15 — Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes», et compare ce montant à ceux des années antérieures. La seconde partie contient de plus amples détails sur les chiffres fournis dans la première. Ainsi, le montant global est distribué selon les postes suivants: administration (direction, administration centrale et services juridiques), politique et appréciation (avis concernant l'établissement de politiques sur les questions culturelles et techniques qui se rapportent à la programmation), et opérations (délivrance de licences, traitement des demandes, audiences publiques et avis sur les aspects financiers de la radiodiffusion). On trouve également dans cette partie les données relatives aux recettes provenant des droits d'exploitation des licences ainsi que celles qui ont trait aux coûts des services fournis par d'autres ministères. La troisième partie du document contient un exposé des objectifs du programme qui reprend essentiellement les dispositions de l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion*.

La quatrième partie divise les prévisions de dépenses selon leur type: traitements, salaires et autres rémunérations, transports et communications, location, etc. Suit la cinquième partie qui répartit par catégorie les coûts réels et autorisés de personnel et fournit les données des années précédentes à titre de comparaison. Enfin, les données concernant les subventions et les contributions accordées par le CRTC se trouvent dans la dernière partie. Étant donné que toutes les ressources affectées à ce poste sont dépensées de la même manière, on ne retrouve aucune ventilation supplémentaire de ce montant et le Budget des dépenses ne contient que la formule suivante: «Politique et appréciation — Contributions à la recherche, aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la radiodiffusion* — $75,000».

La forme et le contenu du Budget des dépenses ont fait l'objet de plusieurs critiques. Certains parlementaires se sont plaints d'une insuffisance de précisions et de la difficulté de savoir exactement à quoi correspondent les diverses rubriques. Une partie de ce problème provient du volume même du Budget des dépenses, caractéristique découlant de l'ampleur de l'administration moderne. Il ne semble pas non plus que l'on ait trouvé le moyen de concilier ces objectifs opposés que sont le souci de fournir des données significatives tout en maintenant le volume de

renseignements à un niveau raisonnable. La Commission Lambert a elle aussi porté un jugement critique à l'endroit du Budget des dépenses dans sa forme actuelle. Elle a trouvé que celui-ci était difficile à comprendre et se prêtait mal à une analyse comparative avec les Comptes publics.

> Dans sa forme actuelle, le Budget des dépenses ne constitue pas une base appropriée pour l'imputabilité. Il ne définit pas avec suffisamment de clarté pourquoi le Gouvernement envisage des dépenses, comment ces dépenses seront effectuées et quels avantages on en retirera[164].

Pour la Commission Lambert, les objectifs et les sous-objectifs devraient être plus clairement définis, et les programmes et les dépenses proposés, plus directement reliés à ces objectifs. Une des parties du rapport global de la Commission Lambert sur le processus financier du secteur public fédéral est consacrée à un certain nombre de propositions destinées à améliorer la présentation, le contenu, et par conséquent, l'utilité du Budget des dépenses[165].

Dès sa présentation à la Chambre, le Budget des dépenses est renvoyé devant divers comités permanents pour examen. Ce renvoi doit se faire avant le 1er mars et les comités ont jusqu'au 31 mai pour faire rapport à la Chambre. Ce délai pour faire rapport, qui souvent n'est pas respecté, empêche les députés de l'opposition de procéder à une obstruction systématique contre le Budget des dépenses. Durant l'examen en comité, les parlementaires peuvent présenter des motions pour faire approuver ou réduire certaines dépenses spécifiques. Toutefois, seul le gouvernement peut déposer une motion visant à augmenter le montant ou à changer l'affectation d'un poste budgétaire.

Au cours de l'examen du Budget des dépenses, les comités convoquent régulièrement des représentants gouvernementaux pour qu'ils viennent expliquer ou justifier les dépenses proposées. Les présidents des divers organismes administratifs sont ainsi souvent appelés à venir témoigner. Leur comparution constitue l'un des plus importants points de contact entre la Chambre et ces organismes. Certains dirigeants, tels ceux du CRTC, de la CCT et de la CCDP, comparaissent seuls; d'autres accompagnent le ministre concerné. À titre d'exemple, mentionnons qu'il est d'usage pour tous ceux qui sont associés au portefeuille des Anciens combattants, y compris le Ministre, le président de la CCP et celui de la CAAC, de comparaître ensemble. Dans tous les cas, les présidents d'organismes sont accompagnés de certains membres de leur personnel qui sont en mesure, le cas échéant, de fournir des renseignements plus détaillés ou plus techniques.

Afin d'identifier la nature des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs au cours du processus d'adoption du Budget des dépenses, nous avons étudié les procès-verbaux des délibérations de comités concernant les budgets du CRTC, de la CAI, de la CCP et de la CAAC. Nous avons obtenu des données supplémentaires en interrogeant

certains parlementaires ainsi que les présidents de sept organismes administratifs[166]. Les procès-verbaux examinés couvrent approximativement les périodes budgétaires 1977-78 et 1978-79.

(b) *Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*

Les délibérations du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts concernant le budget principal du CRTC pour l'exercice financier 1977-78 ont commencé le 17 mars 1977[167]. Plus tôt dans la journée, le président du CRTC, M. Harry Boyle, avait fait circuler auprès des membres du Comité une déclaration d'ouverture; il se présenta à l'audience afin de discuter du contenu de cette déclaration ainsi que du budget principal de son Conseil. La courte déclaration écrite d'ouverture comprenait les grandes lignes des activités du Conseil, un exposé des postes budgétaires du CRTC où les dépenses avaient augmenté à un rythme plus accéléré, ainsi qu'un organigramme. Elle visait essentiellement à fournir des détails complémentaires et à expliquer les données contenues dans le Budget des dépenses du CRTC.

Après les formalités du début, les membres du Comité ont commencé l'interrogatoire du président Boyle. L'examen de la discussion qui a suivi permet de faire deux observations. Premièrement, le Comité ne s'est servi ni du document préliminaire, ni du Budget des dépenses comme cadre ou guide pour amorcer la discussion. En fait, les membres n'ont, à toute fin utile, pratiquement pas mentionné ces deux documents. Certains ont même admis ne pas avoir pris connaissance du document préliminaire et l'on peut supposer que le Budget des dépenses a connu le même sort. Deuxièmement, il apparaît que la discussion fut extrêmement décousue et caractérisée par un changement constant des sujets abordés[168]. Cette situation est due en partie à la procédure des audiences des comités: dans un premier temps, chaque intervenant n'a droit qu'à une période de dix minutes d'interrogatoire. S'il désire poser des questions supplémentaires, il doit attendre que tous les autres aient fait usage de leur droit de parole; il dispose alors d'une période supplémentaire de cinq minutes. Un membre du Comité ne peut, en dix minutes, entreprendre un examen en profondeur d'un sujet particulier. Par conséquent, si au terme de cette période, le prochain intervenant ne poursuit pas le fil de son interrogatoire, l'intéressé ne peut reprendre son enquête que plus tard. De même, le parlementaire qui veut aborder plusieurs sujets et qui tente de le faire dans ce court laps de temps, n'obtiendra finalement que des réponses superficielles susceptibles de se répéter au moment où quelqu'un d'autre abordera les mêmes sujets. Il existe plusieurs solutions à ce problème. Tout d'abord, le comité ou les membres d'un parti politique qui participent à ses travaux pourraient désigner un des leurs pour mener l'interrogatoire sur chaque sujet. Les autres membres n'interviendraient qu'au besoin, pour obtenir des précisions sur une question particulière.

Cette façon de procéder connaît beaucoup de succès au Sénat où l'on s'attend à ce que l'interrogateur principal se soit spécialement préparé avant la réunion. Une autre solution serait l'établissement, après discussion et entente, d'un ordre du jour contenant une liste des sujets à discuter. Ainsi, le comité aborderait les sujets dans l'ordre prévu, chacun intervenant au moment des questions qui les intéressent. Toutefois, certains parlementaires ont dit qu'ils n'étaient pas convaincus que leurs collègues consentiraient à sacrifier le temps qui leur est alloué pour mettre en application la première proposition, ou à se soumettre à la discipline nécessaire au bon fonctionnement de la seconde.

Lorsque le Comité reprit les «discussions sur le Budget des dépenses» du CRTC, sept jours plus tard, le président du CRTC se présenta à nouveau comme témoin. Sur les neuf parlementaires qui avaient posé des questions lors de la première réunion, un n'était plus membre du Comité et trois autres étaient absents. Les sujets abordés furent cependant sensiblement les mêmes que ceux qui l'avaient été lors de la première réunion. Toutefois, le débat se déroula d'une manière un peu plus cohérente, la plupart des interventions faisant référence, du moins en partie, à l'enquête du CRTC sur les allégations de parti pris au sein de la Société Radio-Canada. Les seules questions se rapportant au Budget portèrent sur le nombre de personnes travaillant pour le CRTC et sur le nombre de ceux dont le salaire annuel dépassait 15 000$[169]. Cette deuxième réunion termina la discussion du Budget du CRTC pour l'exercice financier 1977-78.

En novembre 1977, le CRTC comparaissait à nouveau devant le Comité qui, cette fois, devait étudier le budget supplémentaire demandé pour payer les dépenses afférentes à l'enquête sur le parti pris à la Société Radio-Canada. Le nouveau président du CRTC, M. Pierre Camu, qui était présent, fit une déclaration d'ouverture dans laquelle il exposa les récents changements dans la composition du Conseil ainsi que la façon dont s'étaient déroulés les travaux du comité d'enquête sur la Société Radio-Canada[170]. Le président Camu fit part des coûts engendrés par l'enquête et fit un bref survol de quelques études entreprises pour l'appuyer. Cependant, comme les sommes d'argent avaient déjà été presque entièrement dépensées et comme le rapport sur cette enquête avait déjà été préparé, les députés ne manifestèrent aucun intérêt à l'endroit du budget supplémentaire comme tel. Comme ce fut le cas lors des réunions du mois de mars précédent, la discussion porta sur plusieurs domaines: la perception par le nouveau président de sa fonction, la télévision française en Colombie-Britannique et divers problèmes concernant les commettants des députés. Le principal sujet de discussion fut cependant le rapport du CRTC concernant l'enquête sur le parti pris à la Société Radio-Canada; de fait, la réunion fut davantage une discussion du rapport qu'une étude du budget. Les parlementaires firent souvent allusion au rapport et de nombreuses questions ayant trait aux conclusions du CRTC furent posées. C'est ainsi que les membres du Comité réussirent à amorcer une discussion concernant un document qui ne leur avait pas été renvoyé par la Chambre.

Les délibérations les plus récentes sur le Budget des dépenses du CRTC datent du mois d'avril 1978, alors que le Comité procéda à l'étude du budget du Conseil pour l'exercice financier 1978-1979[171]. Le président du CRTC s'en tint à la pratique de présenter une déclaration d'ouverture. M. Camu y fit part du montant total du budget demandé et expliqua que l'augmentation par rapport à l'année précédente était due aux augmentations de salaire, à l'augmentation du nombre d'audiences publiques ainsi qu'à l'accroissement de la publicité donnée à ces audiences. Il fit également un bref exposé sur la charge de travail du Conseil, sur certaines nominations récentes et sur le déménagement imminent du siège social à Hull. Les délibérations du Comité tournèrent sensiblement autour des mêmes points que les délibérations de l'année précédente et le budget du CRTC ne fit l'objet d'aucune question. Ce sont les orientations générales et les problèmes de leurs commettants qui suscitèrent le plus d'intérêt chez les membres du Comité. En tout état de cause, ce débat s'avéra utile puisqu'il permit aux parlementaires d'obtenir de plus amples renseignements sur le CRTC et de faire connaître leurs opinions sur les grandes questions de politique en matière de radiodiffusion auxquelles le Conseil est confronté. Toutefois, on ne peut conclure qu'il se soit agi là d'un examen sérieux du Budget des dépenses.

(c) *La Commission canadienne des pensions et la Commission des allocations aux anciens combattants*

Les prévisions budgétaires de la CCP et de la CAAC sont examinées par le Comité permanent des affaires des anciens combattants. Comme il a été dit précédemment, il est d'usage au ministère des Affaires des anciens combattants que le Ministre et les présidents des organismes administratifs concernés fassent équipe lorsqu'ils comparaissent devant le Comité. Le Ministre prononce une déclaration d'ouverture donnant une vue d'ensemble du domaine. Lorsque l'interrogatoire débute, les présidents des organismes prennent la suite du Ministre pour ce qui est des questions qui relèvent directement de leurs compétences. Cette façon de procéder a été suivie lors de l'examen, par le Comité, du Budget des dépenses des Affaires des anciens combattants pour l'exercice financier 1977-1978[172]. Outre le Budget des dépenses et la déclaration du Ministre, un document détaillé expliquant notamment les objectifs, le travail et l'organisation de la CCP et de la CAAC, a alors été remis aux membres du Comité[173]. Ceux-ci avaient donc en main un document fort détaillé susceptible de leur fournir de nombreux renseignements dont ils pourraient s'inspirer au moment de la discussion sur les prévisions budgétaires.

Les questions posées au cours de l'audience du Comité permanent des Affaires des anciens combattants sont semblables à celles posées au cours des audiences concernant le CRTC. Les sujets reliés aux orientations générales comme les montants des pensions, les services hospitaliers, les règlements limitant l'admissibilité et autres problèmes connexes ont

principalement retenu l'attention. Toutefois, la plupart de ces questions auraient sans doute été posées directement aux présidents de la CCP et de la CAAC plutôt qu'au Ministre, n'eût été la présence de ce dernier aux réunions. Il est peut-être préférable que les réponses aux questions concernant les politiques qui sous-tendent la loi soient données directement par le représentant du Cabinet. Cependant, les membres du Comité n'étant guère intéressés à d'autres sujets, les présidents de la CCP et de la CAAC ne sont pas appelés à participer aussi activement qu'ils le devraient aux réunions de ce Comité. De fait, une seule question a été posée au président de la CCP, M. Solomon, au cours de l'audience sur le Budget des dépenses pour l'exercice financier 1977-1978. Elle portait sur le cas d'un commettant qui n'aurait pas reçu une pension à laquelle il croyait avoir droit. Pour sa part, le président de la CAAC, M. Thompson, n'a répondu également qu'à une seule question, portant sur la déduction des prestations d'assurance-chômage des allocations d'un ancien combattant. Très peu de temps a été consacré par ce Comité à la discussion des prévisions budgétaires. Le Comité n'a pu ni terminer ses délibérations concernant le Budget des dépenses, ni l'adopter avant son renvoi automatique à la Chambre, l'échéance du 31 mai prévue dans le Règlement de la Chambre des communes n'ayant pas été respectée.

Lors de l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice financier 1978-1979, le Comité a procédé essentiellement de la même façon que l'année précédente. Un document explicatif supplémentaire avait été préparé et le Ministre exposa les modifications apportées au budget proposé. Cette année-là, le budget de la CAAC était considéré comme un programme distinct, «ce qui fait ressortir davantage le caractère indépendant et quasi judiciaire de la Commission[174]». Encore une fois, les échanges au sein du Comité ne visèrent pas le budget lui-même. En effet, les discussions portèrent sur la politique gouvernementale en matière de pensions, sur l'admissibilité aux pensions ainsi que sur la situation de certaines catégories de personnes. Le président et le vice-président de la CAAC étaient présents aux réunions au cours desquelles le Comité a étudié le budget et n'eurent à répondre qu'à des questions de portée générale au sujet des critères d'admissibilité aux allocations des anciens combattants. Pour sa part, le président de la CCP, M. Solomon, répondit à quelques questions touchant le fonctionnement de la CCP, surtout en ce qui a trait au nombre de demandes de révision et à la question de l'admissibilité aux pensions.

Le budget supplémentaire pour l'exercice financier 1978-1979 fut présenté au mois de novembre 1978 et à nouveau en mars 1979. En novembre 1978, un point à l'ordre du jour avait trait à la radiation des créances qui résultaient des trop-payés des allocations aux anciens combattants. Malgré la présence de M. Thompson à l'audience, aucune question ne lui fut posée, ni sur ce sujet, ni sur d'autres. Par contre, même s'il n'avait pas été question à cette occasion du Budget des dépenses de la CCP, le président Solomon était présent et répondit à trois questions

touchant l'admissibilité aux pensions dans certaines circonstances. Par ailleurs, l'étude du budget principal de l'exercice financier 1979-1980 suivit le même cheminement que celui des années précédentes.

En résumé, deux points surtout ont fait l'objet d'échanges lors de l'examen des Budgets des dépenses au sein du Comité des affaires des anciens combattants. Premièrement, un certain nombre de propositions, dont plusieurs ont été formulées d'année en année, étaient destinées à augmenter le montant des prestations versées aux anciens combattants. Deuxièmement, de nombreuses questions de détail, visèrent essentiellement à connaître les dispositions législatives et réglementaires régissant certaines situations particulières. En fait, peu de questions portèrent sur les Budgets des dépenses proprement dits, même si les intervenants ont toujours fourni aux membres du Comité un document renfermant des renseignements complémentaires sur les propositions de dépenses. Un tel phénomène peut indiquer que la principale raison de l'absence de discussion concernant les dépenses ne réside pas dans la présentation ou le contenu du «Livre bleu». En effet, certains parlementaires ont vu, dans ce processus d'adoption du Budget des dépenses, une occasion de mettre en valeur les projets qui leur tiennent le plus à cœur et d'obtenir des renseignements sur les divers programmes du gouvernement. Les présidents des organismes concernés étaient disposés à participer à de telles discussions, même lorsque celles-ci ne portaient pas sur le Budget des dépenses de leur organisme. En tout état de cause, les membres du Comité ont obtenu de nombreux renseignements sur les lois et les règlements mais ils n'ont à peu près rien appris sur le Budget des dépenses.

(d) *La Commission d'appel de l'immigration*

En tant que juridiction d'appel du système d'immigration, la CAI exerce principalement une fonction judiciaire. Cette fonction comporte l'exercice des pouvoirs d'une cour d'archives. La Commission a également d'importants pouvoirs discrétionnaires. À l'origine, la présidente de la Commission d'appel de l'immigration, M^lle^ J. V. Scott, assistait aux réunions du Comité qui examinait le Budget des dépenses de la CAI. La chose ne se fait plus aujourd'hui. En effet, la dernière réunion du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration au cours de laquelle la présidente de la CAI est venue témoigner remonte à l'examen du Budget des dépenses de la CAI pour l'exercice financier 1972-1973[175]. À cette occasion, plusieurs des questions posées se sont rapportées au grand nombre de cas accumulés non encore traités par la CAI. Certains membres du Comité ont proposé des solutions à ce problème et un député a demandé à la présidente si elle avait des suggestions à faire. M^lle^ Scott a souligné que son rôle n'était pas de proposer des modifications au système d'immigration. Plusieurs des questions posées ont démontré qu'il existait une méconnaissance fondamentale des activités de la Commission. Bien que plusieurs

questions n'avaient absolument aucun rapport avec ses fonctions officielles, M^lle^ Scott s'est tout de même efforcée de répondre à certaines d'entre elles. Pour d'autres, elle a demandé au ministre de répondre. Les membres ont demandé que soient produites des données statistiques au sujet des activités de la Commission ainsi que des précisions sur la façon dont elle traitait certains cas difficiles. À certains moments, M^lle^ Scott a dû, en réponse, expliquer aux membres du Comité l'état actuel du droit en matière d'immigration. Une seule question a porté sur une affaire pendante devant la Commission, l'interrogateur s'intéressant uniquement à la date à laquelle un jugement serait rendu. M^lle^ Scott a répondu que la décision serait bientôt connue. C'est à ce moment que le ministre est intervenu en disant que la question était «mal-à-propos» parce que l'affaire était *sub judice*[176]. Enfin, une seule question se rapportant au Budget des dépenses de la CAI a été posée au cours de cette audience.

La présidente de la CAI n'a comparu qu'une seule fois devant le Comité depuis cette dernière réunion, afin de discuter du projet de loi C-24. À cette occasion, le Comité s'est réuni à huis clos, vu la présence du délégué du Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés[177]. Au cours des réunions subséquentes sur les Budgets des dépenses de la CAI, la Commission a été représentée par son greffier en chef et son directeur des finances et de l'administration. Certains membres du Comité ont, à un moment donné, signalé l'absence des membres de la Commission et en particulier de son président. Voici ce qu'a répondu le ministre:

> La présidente est d'avis que si le Comité insistait pour qu'elle comparaisse, elle se conformerait à ses instructions, mais qu'en tant que juge d'une cour d'archives, elle préfère ne pas venir à moins qu'on lui en donne l'instruction précise. Je n'ai pas discuté, même si je voulais que des représentants de la Commission viennent répondre à des questions techniques portant en particulier sur le budget lui-même. Je pense que M^lle^ Scott s'en tient à cette position depuis quelques temps, bien qu'il y a quelques années, elle comparaissait[178].

Les membres du Comité ont répondu que c'était une erreur d'avoir fait de la CAI un tribunal et non une Commission. Au cours d'un autre échange, un parlementaire a déclaré que les travaux du Comité n'étaient que des «efforts futiles» puisqu'en l'absence des membres de la Commission, il était impossible de «poser des questions relatives aux décisions prises par la Commission[179]». À ces deux occasions, les membres du Comité qui avaient reçu une formation juridique ont tenté d'expliquer, non sans succès, que la CAI constituait un organisme exerçant des fonctions de type juridictionnel.

Au cours des réunions subséquentes portant sur les subsides, la Commission était représentée uniquement par ses fonctionnaires. L'interrogatoire s'est déroulé d'une autre manière. Les questions touchant la politique nationale en matière d'immigration, l'état actuel du droit et les améliorations pouvant être apportées au système d'immigration, s'adressaient au ministre. Au contraire, les questions techniques nécessitant des réponses appuyées de données statistiques étaient adressées aux spécialistes.

de la Commission. De plus, les membres du Comité ont posé un plus grand nombre de questions se rapportant au Budget des dépenses comme tel. Parfois, un membre du Comité a interrogé un témoin au sujet des pouvoirs discrétionnaires conférés à la Commission, sur son fonctionnement et sur le processus d'appel. Dans l'ensemble, cependant, les membres du Comité n'ont pas cherché à obtenir des précisions sur des cas particuliers encore devant la CAI.

En fin de compte, les audiences sur le Budget des dépenses favorisent moins les contacts étroits entre la Chambre et la CAI que ce n'est le cas pour les autres organismes administratifs étudiés. Certes, il y a nécessité pour la Commission de conserver son autonomie, surtout dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, mais la Chambre devrait avoir elle aussi la possibilité d'exercer un droit de regard sur la façon dont la CAI exerce ses importants pouvoirs discrétionnaires. Toutefois, l'absence du président de la CAI aux réunions du Comité a un effet salutaire car un plus grand nombre de questions se trouvent ainsi orientées vers le Budget des dépenses. Ce dernier, malgré cela, n'a toutefois pas subi un véritable examen en profondeur.

(e) *Les études de la Commission Lambert*

La recherche menée par la Commission Lambert sur les examens, par les comités de la Chambre, des Budgets de dépenses, confirme dans une large mesure les observations qui viennent d'être faites. En effet, dans le cadre de son enquête sur la gestion financière et l'imputabilité du gouvernement, la Commission Lambert a procédé à une analyse et à une classification des questions posées lors des audiences des comités permanents qui examinaient les Budgets des dépenses du CRTC, de la CCT et de l'ONE[180]. Cette recherche a permis aux commissaires de constater que ces organismes ne comparaissaient pas chaque année. Ainsi, l'ONE a comparu à deux audiences annuelles sur trois et le CRTC s'est absenté à quatre reprises au cours des dix années qui ont fait l'objet de l'étude. Cependant, la présence des organismes aux audiences des comités semble, depuis ces dernières années, être plus régulière. Par ailleurs, l'étude a révélé que la durée moyenne d'une comparution d'un président d'organisme est d'une journée environ.

Les membres de la Commission Lambert ont constaté que le président du CRTC a régulièrement saisi l'occasion de faire une déclaration d'ouverture et ce, avec beaucoup de succès. Les auteurs de l'étude sont d'avis que ces déclarations, qui comportaient une explication de la compétence du CRTC et des problèmes que celui-ci devait affronter, ont aidé à amorcer les périodes d'interrogation qui ont suivi. Le type de questions posées était, chaque année, sensiblement le même. Le plus grand nombre de questions, soit environ le tiers, portaient sur des sujets de

politique générale. Plusieurs questions se rapportaient également aux mandats, aux procédures de l'organisme et aux décisions déjà rendues ou qui étaient sur le point de l'être. Les membres ont de plus noté que très peu de questions portaient sur le fonctionnement interne de l'organisme, c'est-à-dire sur les sujets intéressant directement le Budget des dépenses. Les auteurs de la recherche en sont arrivés à la conclusion que l'efficacité du Comité était plus grande pour les questions de politique générale que pour les questions de finances.

La façon dont les audiences se sont déroulées dans le cas de la CCT, a été fortement influencée par l'attitude respective des deux présidents qui s'y sont succédé au cours de la période étudiée. Le premier, M. J. W. Pickersgill, s'est toujours abstenu de faire quelque exposé liminaire que ce soit, ne s'est pas fait accompagner de spécialistes capables de répondre à des questions techniques et a démontré une attitude générale négative, allant même souvent jusqu'à refuser de répondre aux questions qui lui étaient posées. Les réunions se sont déroulées de façon incohérente et les relations antagonistes qui s'y sont développées n'ont pas manqué d'éveiller chez les membres du Comité certains sentiments de frustration. Son successeur, M. Benson, a fait preuve d'une attitude complètement différente. Toujours accompagné d'un imposant personnel, il s'est appliqué à prononcer des déclarations d'ouverture qui se sont avérées fort utiles. Il a fait preuve d'une bonne collaboration avec les membres du Comité en répondant à toutes les questions qui lui étaient posées. Les membres ont ainsi retiré davantage des témoignages de M. Benson et, de plus, la rapidité des échanges a été accrue. M. Benson s'est montré capable d'établir avec les membres du Comité un dialogue semblable à celui qu'avait établi le CRTC.

Les questions posées sur les activités de la CCT étaient surtout centrées sur certains jugements rendus par celle-ci. Le président Benson s'est montré disposé à répondre à ces questions, même à celles qui portaient sur des cas en instance devant la Commission. (Pour sa part, M. Pickersgill prétendait que les décisions rendues par la Commission se passaient de commentaires et que cette dernière étant une cour d'archives, il était inopportun d'en discuter.) Certains problèmes locaux ont également suscité des questions, notamment en ce qui a trait au transport ferroviaire. Contrairement à ce qui s'était passé pour le CRTC, les questions relatives aux grandes orientations politiques n'ont pas été très souvent soulevées. Là encore, peu de questions ont été posées au sujet des Budgets des dépenses comme tels. L'étude de la Commission Lambert a conclu que ce Comité aura joué un rôle important en tant qu'examinateur après coup des décisions de l'organisme, de sorte qu'il constitue un mécanisme utile pour renseigner la Commission sur les retombées et les conséquences de ses activités dont elle devra tenir compte dans l'avenir.

Au moment de l'examen des Budgets de dépenses de l'ONE, c'est le ministre et non le président de l'organisme qui, en général, prononce la

déclaration d'ouverture. La Commission Lambert a attribué ce fait à l'existence d'un plus haut degré de contrôle politique sur les activités de l'ONE. Les questions posées à l'ONE ont été semblables à celles posées à la CCT, en ce sens qu'un grand nombre d'entre elles se rapportaient à des décisions particulières rendues par l'organisme. Les membres du Comité, en réponse à l'attitude du ministre qui tenait à ce que ces questions lui soient adressées, ont prêté peu d'attention aux sujets de politique générale. Un certain nombre de questions ont porté sur le mandat et les procédures de l'organisme, principalement sur les rapports entre les fonctions de conseiller de l'Office et ses fonctions de réglementation ainsi que sur le degré d'autonomie dont jouit généralement celui-ci. Comme dans le cas des autres organismes, très peu de questions ont porté sur les Budgets des dépenses comme tels.

(f) *Les audiences des comités concernant le Budget des dépenses — Conclusions*

Il est possible à présent de tirer certaines conclusions sur la portée du processus d'examen du Budget des dépenses du gouvernement par les divers comités de la Chambre. Dans l'ensemble, les audiences des comités semblent remplir deux fonctions. D'abord, elles constituent pour les parlementaires leur seule chance d'interroger les présidents de certains organismes administratifs sur les travaux, les procédures et la juridiction de ces derniers. En tant que telles, elles sont donc une importante source d'information sur les programmes et l'organisation du gouvernement. Elles sont sans aucun doute nécessaires et les nombreuses questions visant essentiellement à vérifier l'état actuel du droit tel qu'exprimé dans les lois et les règlements le prouvent. Ensuite, les audiences concernant le Budget des dépenses jouent le rôle d'une tribune où les organismes administratifs sont appelés à rendre compte. Deux sujets font souvent l'objet de questions par les membres des comités, à savoir: les politiques élaborées (par le gouvernement ou par l'organisme) et les décisions rendues par l'organisme. Ces réunions permettent ainsi aux organismes de prendre connaissance de la diversité des opinions qui ont cours au pays sur leurs activités et elles permettent aux parlementaires d'exprimer leurs points de vue sur les questions importantes du moment.

Il ressort cependant de ces réunions portant sur les Budgets des dépenses qu'elles n'ont, pour ainsi dire, rien à voir avec les Budgets des dépenses. Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi un processus prétendument destiné à examiner les dépenses proposées d'un organisme finit par traiter de tout, sauf de ces dépenses en question. En premier lieu, les parlementaires nommés aux comités de la Chambre sont, en général, ceux qui s'intéressent au plus haut point aux activités des organismes. Ces parlementaires ont donc naturellement tendance à considérer les questions

traitées comme prioritaires et justifiant d'importantes dépenses. Nous avons constaté à plusieurs reprises qu'un député, dans une situation donnée, n'avait aucun intérêt à promouvoir des coupures budgétaires. Les parlementaires interrogés étaient généralement disposés à l'admettre. De plus, les présidents d'organisme nous ont laissé savoir que les seules propositions qu'ils avaient reçues de la part des parlementaires préconisaient une augmentation des dépenses. Par conséquent, la plupart de ces derniers voient d'un bon œil l'engagement de dépenses quelles qu'elles soient et sont peu enclins à les critiquer.

La deuxième raison pour laquelle la question des subsides provoque peu de débats relève peut-être du contenu du Livre bleu. Les discussions en comités sont plus pertinentes lorsqu'elles s'inspirent d'un ordre du jour ou d'un document permettant de bien diriger les débats. Le Budget des dépenses ne peut servir à orienter les discussions des comités dans ce sens et ce manque d'information laisse par conséquent dans l'ombre des sujets qui devraient servir à amorcer l'interrogatoire. Toutefois, l'expérience du Comité des affaires des anciens combattants, lequel a toujours eu à sa disposition un document permettant de compléter les renseignements contenus dans le Budget des dépenses, montre que l'absence d'un cadre destiné à favoriser la discussion n'est pas le seul problème.

La troisième raison est une raison connexe. En effet, les déclarations d'ouverture prononcées par le président de l'organisme ou par le ministre ne sont pas toujours centrées très clairement sur le Budget des dépenses lui-même. Certes, ces déclarations exposent les changements apportés au chapitre des dépenses par rapport aux années précédentes. Cependant, elles exposent également les grandes lignes du mandat de l'organisme et font état des principales orientations et préoccupations de l'heure de cet organisme. Il n'est donc pas étonnant que la discussion qui suit soit centrée essentiellement sur ces orientations. Cette raison se combine sans doute avec le fait que les rapports annuels de certains organismes sont déposés au printemps et risquent, par conséquent, de concurrencer le Budget des dépenses lui-même comme pôle d'attraction des discussions.

La nature même des dépenses des organismes est peut-être la quatrième raison pour laquelle celles-ci sont peu soumises aux débats en comités. En effet, les coûts du personnel absorbent la plus grande partie du budget des organismes et les quelques programmes de dépenses qui existent sont souvent directement prévus par la loi. Une cinquième raison est tout simplement que les questions de politique sont beaucoup plus intéressantes que les questions financières. Les parlementaires saisissent toujours l'occasion, lorsqu'elle se présente, de ramener la discussion à des sujets d'orientation et de politique générales. La chose est d'autant plus vraie qu'il n'existe aucune autre occasion spécialement consacrée à l'étude en comités de ces questions de politique. De fait, un des présidents d'organismes nous a confié que les raisons de ses comparutions devant les comités avaient peu

d'importance, qu'il s'agisse du Budget des dépenses ou de nouvelles législations, puisque les questions qui lui étaient posées concernaient invariablement des sujets de politique générale.

Enfin, il faut souligner l'existence de certains problèmes de structure dans le processus de l'examen en comités du Budget de dépenses. Parmi ces problèmes, il faut mentionner les difficultés de procédure que pose la règle des dix minutes de temps de parole des intervenants, l'application trop souple des règles de la pertinence des questions par les présidents des comités et l'attitude générale trop secrète du gouvernement. Certains membres de comités ont admis volontiers que les parlementaires mal préparés devraient endosser une partie du blâme. Enfin, il a été noté quelques exemples isolés de présidents d'organismes qui se prêtent à cet exercice avec une mauvaise grâce évidente.

Au cours des entrevues que nous avons réalisées, certains présidents d'organismes et certains parlementaires ont confirmé que les réunions concernant les subsides étaient en fait utilisées pour faire connaître certaines doléances, pour mettre en évidence des problèmes particuliers à certaines circonscriptions électorales ou pour débattre des questions de politique générale. Dans la plupart des cas, ce sont les parlementaires qui se sont montrés les plus critiques à l'endroit de ce processus. Toutefois, les uns et les autres étaient d'avis qu'une telle pratique ne pouvait servir à un examen efficace des propositions de dépenses du gouvernement. Certains parlementaires pensent que dans le système actuel, la Chambre s'en remet en réalité au Conseil du Trésor et au Vérificateur général pour ce qui est du contrôle des dépenses. Il se peut qu'il faille continuer de procéder ainsi et que, chaque année, la Chambre se contente de vérifier en détail quelques échantillons seulement des prévisions budgétaires. La Chambre pourrait sans doute procéder à un examen au moins aussi efficace que celui qu'elle fait à l'heure actuelle, si cette procédure se faisait à partir d'un échantillonnage pris au hasard, ce qui permettrait de conserver un certain élément d'imprévu dans la désignation des Budgets des dépenses qui seront examinés au cours d'un exercice financier donné.

Malgré ces lacunes, tous les présidents interrogés se sont dits disposés à, et désireux de, continuer de participer au processus d'examen des prévisions budgétaires dans sa forme actuelle. Plusieurs d'entre eux nous ont également confié qu'à leur avis, le parlementaire moyen n'avait aucune idée, ou n'avait qu'une fausse idée, de la nature du mandat et des pouvoirs de leurs organismes. Il semble par ailleurs que les présidents soient inquiets de cette ignorance et qu'ils souhaitent avoir l'occasion de mieux expliquer la raison d'être de leurs organismes. Certains d'entre eux ont également souligné que ces réunions étaient la seule véritable chance des parlementaires de poser des questions et qu'ils voyaient donc, quant à eux, dans un tel exercice, un échange d'information important pour les deux parties. L'importance psychologique et constitutionnelle indéniable de la

comparution des organismes administratifs devant les comités des subsides a aussi été soulignée. On semble en effet considérer qu'un mauvais examen du Budget des dépenses vaut mieux qu'une absence totale d'examen parce que cela permet au moins de mettre en question ce Budget. De cette façon, même si les droits de la Chambre ne sont pas toujours exercés, ils sont au moins assurés. Les présidents d'organismes nous ont également confié qu'ils appréciaient l'occasion qui leur était ainsi donnée de «prendre le pouls» des parlementaires. Plusieurs présidents d'organismes étaient convaincus que les parlementaires connaissaient bien les questions intéressant la population et donc que les organismes avaient tout intérêt à tenir compte de leurs préoccupations. Certains ont ajouté qu'il leur était parfois arrivé de souhaiter que leurs décisions et leur travail suscitent davantage de réactions. Par ailleurs, il semble que le processus présente peu d'aspects négatifs. En effet, les réunions des comités n'entrent pas en conflit avec le travail des organismes parce que les parlementaires acceptent de passer sous silence les questions qui sont *sub judice* et le cas de la CAI fut la seule exception à ce chapitre. Pourtant, un certain dialogue a toujours été maintenu entre elle et les comités, grâce à la comparution de certains de ses cadres lors des réunions.

Il est difficile d'évaluer l'incidence de la comparution des organismes devant les comités sur les politiques suivies par ces organismes. Certes, les comités n'ont pas le pouvoir d'adopter des résolutions liant les organismes. À défaut de pouvoir les contrôler, les parlementaires peuvent tout de même influencer leur marche. Un des présidents s'est souvenu d'une occasion où l'interprétation d'une loi particulière par un organisme avait été modifiée à la suite d'un commentaire fait en comité par l'un de ses membres. D'autres présidents d'organismes étaient d'avis que ces réunions avaient une influence certaine sur leurs organismes, ne serait-ce qu'à un niveau subconscient. Il a également été souligné que les suggestions faites par les membres des comités pouvaient constituer un point de départ pour de nouvelles politiques gouvernementales ou pour une modification législative. Il y a certainement place dans notre système pour un examen périodique par la Chambre, des activités des organismes administratifs. Il est toutefois malheureux d'utiliser les délibérations sur le Budget des dépenses à cette fin, ce qui présente un double inconvénient. En effet, tant que le processus d'examen des Budgets sera utilisé pour étudier des questions de politique générale, les Budgets des dépenses eux-mêmes ne pourront recevoir l'attention qu'ils méritent. De plus, le processus des débats sur les Budgets des dépenses n'étant pas conçu pour permettre un examen des questions de politique générale, il s'ensuit que ce dernier examen ne peut, lui non plus, être mené de façon appropriée. Toutefois, malgré ces lacunes, les réunions des comités destinées à l'examen du Budget des dépenses demeurent un important point de contact entre la Chambre et les organismes administratifs.

(g) *Le Vérificateur général et les comptes publics*

La Chambre des communes participe aussi à l'étape finale du processus financier du gouvernement. Chaque année, les comptes publics du gouvernement sont préparés et examinés, en même temps que le Rapport du Vérificateur général, par le Comité des comptes publics. Les comptes publics nous renseignent sur les dépenses réelles du gouvernement au cours d'un exercice financier donné. Pour fin de comparaison, ils fournissent également des données sur les crédits alloués pour l'exercice financier, sur la différence entre ces crédits et les dépenses réelles ainsi que sur les dépenses de l'année précédente. Ces données montrent généralement les coûts globaux des programmes, les coûts par activité et par article (salaires, communications, locations, etc.), ainsi que les subventions et les contributions[181].

En tant que vérificateur des comptes publics du Canada[182], le Vérificateur général examine chaque année les registres et les comptes des organismes administratifs. Chaque problème rencontré est noté dans son Rapport annuel au Parlement, lequel, conformément à l'alinéa 65(1)*q*) du Règlement de la Chambre, est automatiquement communiqué au Comité des comptes publics. Le Comité étudie ce document et fait rapport à la Chambre de ses propres conclusions et propositions. Ces rapports à la Chambre peuvent porter sur un ou plusieurs sujets. Un exemple de rapport portant sur un seul sujet est celui de 1978 concernant le versement par l'Énergie atomique du Canada Limitée, d'honoraires à des agents pour la vente de réacteurs nucléaires à des pays étrangers[183].

Dans l'ensemble, les organismes n'ont guère eu de contacts avec le Comité des comptes publics, ce qui s'explique en partie par les sommes relativement insignifiantes dépensées et par la nature même de ces dépenses. Étant rarement mentionnées dans le Rapport du Vérificateur général, ces dépenses ne sont donc pas souvent portées à l'attention du Comité des comptes publics. Aucun des présidents d'organismes interrogés n'a été appelé à témoigner devant ce Comité. Dans son rapport pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1977, le Vérificateur général a mentionné le fait que la CCT avait payé des subventions en trop à une compagnie ferroviaire. Cette partie du rapport n'a toutefois pas retenu l'attention du Comité et n'a même pas été reprise dans le rapport que ce dernier a remis à la Chambre[184]. Les travaux du Comité des comptes publics demeurent toutefois une source potentielle de contact entre la Chambre des communes et les organismes administratifs.

3. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires

Plusieurs moyens ont été envisagés pour alléger les effets de la croissance de la taille de l'appareil gouvernemental. L'un de ceux-ci est

l'utilisation accrue de la délégation des pouvoirs législatifs, ce qui peut se justifier pour plusieurs raisons. Certains sont en effet d'avis que par la délégation de ses pouvoirs, le Parlement réalise une économie du temps déjà relativement restreint dont il dispose; cela favorise également une plus grande rapidité dans la prise des décisions et dans la modification des règles, permet de régler les cas imprévus dans la nouvelle législation, et donne la possibilité à d'autres instances de s'occuper de questions pour lesquelles le Parlement ne possède pas les connaissances techniques nécessaires[185]. Les critiques de l'activité réglementaire soulignent le danger qui peut exister dans l'adoption de mesures législatives en l'absence de débats publics ou de consultations et la possibilité d'un exercice abusif du pouvoir de légiférer[186]. Le Parlement, détenteur du pouvoir de légiférer, s'intéresse naturellement beaucoup à la question de la délégation de ce pouvoir. En tant que délégant du pouvoir, il a le devoir, plus que quiconque, d'assurer que le pouvoir réglementaire soit exercé correctement par le délégataire. Au Canada, le Parlement s'acquitte dans une large mesure de cette obligation par l'entremise de l'un de ses comités, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Ce comité constitue un autre exemple de contacts entre le Parlement, par l'entremise des comités, et les organismes parfois dotés de pouvoirs de réglementation.

(a) *L'historique du Comité mixte*

Au Canada, le contrôle parlementaire de la législation subordonnée n'est apparu qu'assez tard. Ce n'est en effet qu'en 1950 que le Parlement adoptait la *Loi sur les règlements* établissant un système pour la publication des règlements et des autres textes réglementaires[187]. Les règlements édictés sous l'empire de cette loi prévoyaient l'examen de la forme des textes réglementaires par divers agents du ministère de la Justice et du Bureau du Conseil privé[188]. Cependant, le Parlement ne s'est pas lui-même lancé immédiatement dans l'examen de ces textes. En 1964, le Comité spécial de la procédure et de l'organisation proposait la création d'un nouveau comité devant permettre cet examen par la Chambre. Le Comité spécial sur les instruments statutaires (surnommé le Comité MacGuigan, du nom de son président) ne fut cependant créé qu'en 1968[189].

La Chambre attribuait à ce Comité spécial le mandat de proposer «des procédures de révision, par la Chambre, des actes établis en vertu d'une loi quelconque». Au terme d'une année de travaux, le Comité publia un rapport détaillé traitant de plusieurs questions importantes soulevées par l'utilisation des textes réglementaires: la nécessité de la publication, la forme des lois portant délégation de pouvoirs réglementaires, la définition d'un texte réglementaire, les restrictions du pouvoir de réglementation, et les modes de contrôle de la législation subordonnée par les tribunaux, le pouvoir exécutif et le Parlement[190]. La principale recommandation du Comité spécial portait sur la création d'un nouveau comité permanent ayant la tâche de surveiller

et d'examiner les règlements en permanence. Ce nouveau comité devait s'intéresser principalement aux questions de compétence et de forme des règlements plutôt qu'à leur contenu. Il devait toutefois avoir le pouvoir de déférer les règlements aux différents comités spéciaux de la Chambre pour une étude de fond. Le seul pouvoir de décret dont le comité devait disposer était de renvoyer un règlement au gouvernement pour examen.

Le rapport MacGuigan fut en général bien accueilli. Cependant, le gouvernement fut d'avis que les recommandations qu'il renfermait ne pouvaient être mises en œuvre à moins de remplacer la *Loi sur les règlements*, ce qui fut fait en 1971 avec l'adoption de la *Loi sur les textes réglementaires*[191]. La nouvelle loi devait s'appliquer non seulement aux règlements mais aussi à une catégorie plus générale de textes réglementaires. Certains types de règlements étaient toutefois soustraits à l'application de la loi pour des raisons de relations internationales, de défense et de sécurité nationales, de relations fédérales-provinciales ou en raison du trop grand nombre de règlements compris dans une catégorie donnée ou de la portée limitée de certains autres types de règlements[192]. Tous les règlements devaient être publiés ou à tout le moins rendus accessibles pour examen et tout texte réglementaire devait en principe être assujetti à un examen par un comité de vérification établi par la loi. Un certain nombre de recommandations formulées par le Comité spécial ne furent cependant pas retenues. En effet, les exceptions prévues au projet de loi étaient plus nombreuses que celles proposées par le Comité; les dispositions portant délégation de pouvoirs législatifs ne devaient pas être déférées au comité de vérification et enfin la disposition selon laquelle les textes réglementaires devaient être disponibles pour examen public ne s'appliquait pas à tous ces textes réglementaires[193].

Il a finalement été décidé que le comité de vérification serait un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. L'article 26 de la nouvelle loi établit la fonction de ce comité:

> **26.** Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa *d*) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Le Comité mixte fut créé en vertu du Règlement de la Chambre des communes et du Règlement du Sénat. Il n'est doté d'aucun pouvoir de sanction, ni de veto de la législation subordonnée, et ne possède aucun pouvoir pour déférer les textes réglementaires devant les autres comités permanents. Cependant, il peut faire rapport au Parlement qui peut renvoyer un règlement au gouvernement pour examen.

Ce comité de vérification, tel que créé, est, pour de nombreuses raisons, assez inusité. Il constitue, en effet, un des rares comités mixtes du

Parlement et cette caractéristique lui assurera peut-être une meilleur stabilité dans sa composition. Le Comité mixte possède un mandat confér par la loi, et ne dépend donc pas de la majorité gouvernementale pour lu renvoyer la législation subordonnée. Contrairement à la plupart des comité qui sont des comités verticaux, le Comité mixte est un comité horizontu dont les travaux touchent tous les niveaux du gouvernement. De plus l'usage veut que le co-président qui représente la Chambre soit nomm parmi les députés de l'opposition. Le Comité mixte a réussi jusqu'ici exécuter son mandat dans un climat d'objectivité et d'impartialité. Enfin, est un des rares comités à bénéficier des services d'un personnel de soutie pour l'aider dans ses travaux.

(b) *Les travaux du Comité mixte*

Le Comité mixte permanent des règlements et autres texte réglementaires s'est parfois vu confier d'autres tâches (telles que l'étude d Livre vert sur l'accès du public aux documents du gouvernement) mais l majeure partie de son temps est consacrée à l'examen des texte réglementaires. Pour ce faire, une procédure de routine a été mise sur pied Comme nous l'avons mentionné précédemment, la compétence du comit s'étend davantage aux questions de constitutionnalité, de forme et d «liberté du sujet» qu'au contenu des textes réglementaires. Le Comit examine les textes réglementaires qui lui sont soumis à l'aide d'une liste d quinze critères qu'il a lui-même mis au point et qui ont trait principalement la clarté, la publicité, la constitutionnalité, l'équité et la conformité avec l *Déclaration canadienne des droits*[194]. Ces critères ne sont pas permanents doivent être approuvés de nouveau par la Chambre au début de chaqu nouvelle session.

Dans une première étape, des conseillers étudient les texte réglementaires portés à l'attention du Comité. Les textes qui sont contraire à l'un ou l'autre des critères, font l'objet d'un avis soumis aux membres d Comité. Le texte en question accompagne l'avis. Le problème est ensuit abordé au cours de la réunion qui suit; si les membres du Comité jugent qu le problème est réel, ils demandent habituellement aux conseillers d'écrir au ministère ou à l'organisme pour leur faire part des préoccupations d Comité et leur demander de fournir une réponse[195]. S'il s'agit d'un problèm qui a déjà été soulevé auparavant et sur lequel le Comité a déjà pris position les conseillers peuvent prendre l'initiative de demander des explication sans passer par le Comité. La plupart des réponses obtenues sont jugée satisfaisantes par le Comité et les discussions aboutissent souvent à un solution qui fait l'unanimité. Toutefois, lorsqu'un problème demeure san solution, le Comité a plusieurs autres recours. Certains membres du Comit peuvent avoir des discussions informelles avec le ministre concerné. L Comité peut écrire à nouveau afin de préciser et de motiver sa position. peut également tenir des audiences formelles au cours desquelles diverse

personnes intéressées par la création du texte réglementaire en question, seront convoquées pour témoigner. (Bien que certains membres du Comité soient d'avis que les conseillers ne devraient que préparer les questions qui seront posées, ces derniers participent toujours à l'interrogatoire des témoins.) Si, au terme de ce processus, le problème n'est toujours pas résolu, le seul recours du Comité est alors de faire connaître au Parlement le résultat de ses recherches, de ses opinions et de ses propositions.

Le processus d'examen des textes réglementaires que nous venons d'étudier s'applique aux organismes administratifs[196] puisque certains d'entre eux ont le pouvoir d'adopter des règlements (parfois de plein droit mais le plus souvent sujet au pouvoir de surveillance d'un ministre ou du gouverneur en conseil). Plusieurs organismes rendent des décisions, adoptent des décrets et délivrent des permis que l'on pourrait qualifier de textes réglementaires. Les activités du Comité mixte constituent donc sans doute un important point de contact entre ces organismes et le Parlement. Les activités des organismes sont en effet soumises à l'examen du Comité en fonction des quinze critères déjà vus. De plus, il est également possible que les décisions et les orientations de ceux-ci soient changées en fonction des objections formulées par le Comité. Ce fut le cas, par exemple, lorsque le Comité mixte réussit à convaincre la CCT de supprimer une clause d'un article du Règlement sur les transports aériens qui exigeait que les passagers des vols nolisés fournissent leur numéro d'assurance sociale aux transporteurs aériens[197]. Même si le Comité ne dispose d'aucun moyen pour obliger les organismes à modifier leurs règlements, son travail constitue l'un des rares domaines où le Parlement peut aller au-delà d'un simple exercice de surveillance et inciter réellement les organismes administratifs à modifier leur conduite.

(c) *Les restrictions aux activités du Comité mixte*

La présente *Loi sur les textes réglementaires* et le travail accompli par le Comité mixte constituent sans nul doute une nette amélioration par rapport au type d'examen des textes réglementaires pratiqué avant les années soixante-dix. Toutefois, ce système de révision, sous sa forme actuelle, présente encore de sérieux défauts. La plupart de ces problèmes ont été signalés dans un rapport détaillé présenté récemment au Parlement par le Comité[198].

L'un de ces problèmes tient au volume des textes réglementaires. Un grand nombre de ces textes ne sont jamais déférés au Comité mixte mais il n'empêche que le volume de ceux qui le sont est suffisant pour que les quelques fonctionnaires disponibles soient submergés de travail. La solution qui consisterait simplement à augmenter le personnel du Comité ne ferait que remplacer une cause d'encombrement par une autre car il existe d'autres problèmes qui restreignent la capacité de faire face au volume de

travail. La création de différents sous-comités pourrait toutefois résoudre ces difficultés. Ce problème a récemment fait surface avec la publication de la *Codification des règlements du Canada*, qui a eu pour effet de placer, pour la première fois, les règlements antérieurs à 1972 sous la compétence du Comité mixte.

Un autre problème qui demeure sans solution est celui de l'étendue de l'examen des textes réglementaires. Le Comité mixte a, en effet, mis au point un ensemble exhaustif de critères concernant la forme et la constitutionnalité des textes réglementaires. La tâche tout aussi importante d'en examiner le contenu reste cependant encore à accomplir. Comme la Chambre peut faire l'étude exhaustive du contenu de toute nouvelle législation, il n'y a aucune raison pour qu'elle ne puisse pas procéder de même à l'examen du fond de la législation subordonnée. Un examen préalable des textes réglementaires serait naturellement souhaitable. Toutefois, même un simple examen après leur mise en vigueur serait déjà un grand progrès. On se rappellera que la solution préconisée par le Comité MacGuigan était de doter le Comité du pouvoir de déférer les textes réglementaires aux Comités permanents spéciaux de la Chambre. Jusqu'à ce jour, cette recommandation n'a pas été suivie et aucune disposition prévoyant que les textes réglementaires soient déférés directement aux comités verticaux de la Chambre n'a été adoptée[199].

Le Comité mixte a éprouvé d'énormes difficultés à s'acquitter de son mandat à cause d'un problème de procédure qui semblait être simple au départ. La *Loi sur les textes réglementaires* prévoit que certains textes réglementaires «sont soumis en permanence» au Comité mixte[200]. La loi ne prévoit cependant pas de quelle façon ces textes réglementaires sont effectivement transmis au Comité. Les règlements publiés dans la *Gazette du Canada* sont relativement faciles à obtenir mais les exigences quant à la publication sont incomplètes. Le conseiller du Comité mixte doit par conséquent s'en remettre au hasard et compter sur la collaboration des responsables de la réglementation afin de prendre connaissance d'un grand nombre de textes réglementaires[201]. Dans les circonstances, un grand nombre de règlements ne sont jamais portés à l'attention du Comité mixte et ce dernier a d'ailleurs formulé des propositions visant à pallier cette situation[202].

Il y a également le problème de l'absence de pouvoir véritablement coercitif entre les mains du Comité. Même si beaucoup a déjà été accompli, des discussions et des efforts de persuasion pourraient permettre d'en faire davantage. De plus, une connaissance accrue des opinions du Comité obligerait sans doute les fonctionnaires responsables de la rédaction des textes réglementaires à modifier leur point de vue sur l'acceptabilité de certains types de dispositions législatives. En dehors de ces techniques, le Comité n'a cependant d'autre recours que de faire rapport au Parlement. L'approbation d'un tel rapport par la Chambre et par le Sénat ne peut

toutefois obliger les rédacteurs à modifier les textes réglementaires jugés inacceptables. Même si d'autres pays ont déjà utilisé diverses procédures permettant à la législature de ratifier ou d'annuler la législation subordonnée, le Comité MacGuigan a conclu pour sa part que le seul pouvoir nécessaire au Canada était celui de renvoyer au gouvernement un règlement jugé douteux afin qu'il soit réexaminé[203]. D'autres ont également exprimé l'opinion que la publicité et la persuasion constituaient les moyens de contrôle les plus efficaces. En effet, si le gouvernement hésite parfois à reprendre un projet de règlement, il ne permettra jamais non plus que celui-ci soit défait[204]. Il convient toutefois de noter que le Comité MacGuigan tenait manifestement pour acquis qu'une recommandation visant le réexamen d'un texte réglementaire faisait nécessairement l'objet d'un débat à la Chambre. Actuellement, aucune des dispositions du Règlement de la Chambre ne prévoit un débat automatique ou à l'initiative d'un nombre déterminé de parlementaires[205].

Les problèmes qui viennent d'être mentionnés soulèvent plusieurs difficultés. Toutefois, la définition d'un texte réglementaire pose sans doute la plus grande difficulté pour le Comité mixte. Un des principaux obstacles a été la rédaction même de la *Loi sur les textes réglementaires*:

> La définition que la Loi donne d'un texte réglementaire est incompréhensible. Le Comité regrette à présent d'avoir consacré beaucoup de temps et d'énergie à tenter de découvrir le sens précis de la définition d'un texte réglementaire donnée à l'alinéa 2(1)*d*) de la Loi. Ses efforts se sont révélés inutiles et une mesure législative s'impose... Malheureusement, la définition de «texte réglementaire» est inutilisable, étant donné qu'elle est farcie d'exceptions, à la fois explicites dans leur essence même et obscures dans leur signification, ainsi que d'exceptions stipulées directement et indirectement, outre qu'elle est embrouillée par une triple négation[206].

Le Comité a été incapable jusqu'ici de déchiffrer la définition sur laquelle repose précisément sa compétence. Le refus de la part de certains agents de rendre publics des documents qui ne constituent pas selon eux des textes réglementaires, n'a sans doute pas facilité les choses. Lorsque le Comité demande à prendre connaissance de certains documents pour juger s'il s'agit ou non de textes tombant sous le coup de la définition prévue dans la loi, on lui oppose souvent une fin de non-recevoir au prétexte que les documents en question ne sont pas des textes réglementaires.

Une interprétation restrictive, par certains secteurs du gouvernement, de la définition d'un «texte réglementaire» a suscité d'autres problèmes. Un grand nombre de manuels, de principes directeurs et de directives renferment des principes qui auraient pu facilement être exprimés sous forme de règlements. Les simples fonctionnaires, qui n'ont pas le pouvoir d'autoriser des exceptions aux politiques gouvernementales, sont tenus de considérer ces directives comme ayant force de loi. Toutefois, la plupart des ministères concernés prétendent que le Comité n'a aucun droit d'exiger que des copies de ces documents lui soient communiquées parce qu'ils ne

revêtent pas la forme d'un règlement. Les guides publiés à l'intention des agents d'immigration pour les aider à déterminer si tel ou tel candidat devait se voir accorder l'entrée au Canada, ont causé de nombreuses difficultés. Un problème analogue à celui-ci a été causé par l'adoption par le ministère de la Justice d'une méthode que le Comité a surnommée la «formule magique» destinée à permettre de déterminer si un texte est un texte réglementaire. La présente *Loi sur les textes réglementaires* précise qu'un texte réglementaire est établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu d'une loi «par laquelle ou sous le régime de laquelle l'établissement de ce *texte* est autorisé expressément». Le ministère de la Justice explique:

> Nous estimons que pour qu'un document constitue un texte réglementaire, le texte législatif conformément auquel il est établi doit expressément autoriser son établissement. Par exemple, une disposition d'une Loi peut stipuler que le gouverneur en conseil peut, par décret, exempter certaines personnes de l'application de la Loi. À notre avis, le décret qui en résulterait serait un texte réglementaire parce qu'il constituerait un décret établi dans l'exercice d'un pouvoir conféré en vertu ou sous le régime d'une loi du Parlement par laquelle «l'établissement de ce texte (c'est-à-dire du décret) est autorisé *expressément*.» Si le texte législatif avait stipulé que le gouverneur en conseil pouvait exempter certaines personnes de l'application de la Loi, alors le texte d'exemption qui en résulterait ne serait pas, à notre avis, un texte réglementaire, parce que l'établissement d'aucun texte ne serait expressément autorisé[207].

La définition peut certes être interprétée dans ce sens. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'une façon très arbitraire de déterminer ce qui doit ou ne doit pas être soumis à l'examen du Parlement.

Enfin, le Comité a connu des difficultés avec ce qu'il a qualifié d'un manque de collaboration. La comparution de plusieurs témoins a été caractérisée par une ambiance de secret et d'affrontement et des renseignements ont été dissimulés. L'attitude la plus significative à cet égard a été celle de certains ministères qui ont refusé de donner les raisons pour lesquelles ils jugeaient constitutionnelle une réglementation faisant l'objet d'un jugement contraire de la part du Comité. Ils ont justifié leur refus en invoquant que les motifs de leurs décisions sur la constitutionnalité d'un règlement, constituent des opinions confidentielles fournies au gouvernement par le ministère de la Justice. Cette absence de dialogue au sujet de problèmes identifiés par le Comité a réduit sa capacité de vérifier l'exactitude de ses opinions et a empêché la résolution à l'amiable de certaines difficultés. Heureusement, une telle attitude n'a pas été adoptée par certains grands organismes administratifs qui possèdent des contentieux autonomes.

En dépit de ces restrictions, le Comité a réalisé certains progrès sur le contrôle de la législation subordonnée. La plupart des obstacles qui ont été soulignés n'ont eu pour effet que de limiter la portée des travaux du Comité, mais non leur utilité. Il est souhaitable que les multiples demandes de réforme faites par le Comité finissent un jour par être entendues.

(d) *Les autres types de contrôle*

Les activités du Comité mixte constituent le mécanisme de surveillance de la législation subordonnée le plus complet et le plus visible à l'heure actuelle. Il existe cependant d'autres types de contrôles, de nature parlementaire ou autre: la publication, les consultations préalables, les dispositions législatives diverses, un autre comité de la Chambre des communes, la *Déclaration des droits*, la CCDP et le pouvoir de surveillance du Cabinet.

Le Comité MacGuigan commence son rapport en avertissant le lecteur que «ce rapport suppose que tout contrôle de la délégation de pouvoirs législatifs exige que le public soit informé des activités du gouvernement[208]». Cette supposition devient une proposition selon laquelle il est suffisant que le nouveau comité de vérification soit doté du pouvoir de renvoyer des textes réglementaires pour réexamen. Il est également proposé que le plus grand nombre possible de règlements soient publiés et qu'il soit permis de consulter tous les autres sauf lorsque l'intérêt de la sécurité nationale est invoqué.

Le principal objectif visé par la *Loi sur les règlements* était de mettre sur pied le premier plan systématique de publication des règlements. En vertu de cette loi, le gouverneur en conseil avait le pouvoir de soustraire certains règlements à l'obligation de publication. Le règlement établissant l'exception devait toutefois être déposé devant la Chambre des communes. Aujourd'hui, le champ d'application de la *Loi sur les textes réglementaires* est plus étendu et cette loi définit une sous-catégorie de textes réglementaires appelés «règlements». La loi prévoit que seuls les règlements doivent être publiés, mais le gouverneur en conseil peut ordonner la publication d'un texte réglementaire ou autre document[209]. De plus, le gouverneur en conseil peut soustraire à l'obligation de publier, les règlements qui ne touchent qu'un nombre limité de personnes ou dont l'enregistrement [et la publication] «n'est pas normalement possible[210]». Sont soustraits non seulement à l'obligation de publier mais également à l'examen et à l'obligation de fournir copie, les textes réglementaires ayant trait aux relations internationales, à la sécurité nationale, aux relations fédérales-provinciales ou les règlements dont la publicité pourrait causer un préjudice grave aux personnes qui y sont assujetties. Contrairement aux dispositions de l'ancienne loi, la *Loi sur les textes réglementaires* ne renferme aucune disposition obligeant le gouverneur en conseil à déposer devant la Chambre une ordonnance d'exception.

L'accessibilité à la législation subordonnée est très importante. En effet, un citoyen ne peut être tenu de se conformer à la loi s'il ignore ce qu'elle prescrit, voire même qu'elle existe. L'examen de la législation subordonnée ne peut pas être efficace si le Parlement n'a pas la possibilité de prendre connaissance des textes réglementaires. Les dispositions du

système actuel qui régissent la publication des règlements semblent adéquates. Il serait toutefois souhaitable, pour les fins de l'exercice par le Parlement de son pouvoir de surveillance, que les ordonnances d'exception soient aussi déposées devant la Chambre. Il reste que la publication des textes réglementaires qui ne constituent pas des règlements est faite au hasard et de façon incomplète. Ce problème est aggravé du fait qu'il n'existe, comme nous l'avons vu, aucune méthode systématique de transmission de ces documents au Comité mixte. C'est ici que le plus grand besoin de changements se fait sentir.

L'une des principales critiques formulées à l'endroit de la législation subordonnée est le manque de débat public et de consultation préalable dont elle fait l'objet. L'exigence des «trois lectures» d'un projet de loi fournit aux intéressés le temps suffisant pour réagir aux propositions législatives. Souvent, les projets de loi finissent par stagner au *Feuilleton* lorsque des révisions en profondeur s'avèrent nécessaires. Il n'existe pas d'occasion comme celle-ci dans le processus d'adoption des textes réglementaires; il y a, malgré tout, certaines exceptions. Ainsi, la *Loi sur la radiodiffusion* confère au CRTC le pouvoir d'adopter des règlements à condition de permettre à tous les intéressés de soumettre leurs observations à cet égard[211]. Douze autres lois renferment des dispositions semblables[212], et de nombreuses consultations informelles ont sans doute lieu[213]. Cependant la consultation préalable n'est pas toujours possible. Dans certains cas, la principale raison pour laquelle le Parlement délègue des pouvoirs législatifs tient au besoin d'effectuer des changements rapides qui seraient contrecarrés s'ils n'étaient introduits qu'après un long processus de consultation. Dans d'autres cas, un simple avis préalable d'un projet de règlement permettrait à bien des personnes d'éluder ses dispositions. La technique de la consultation préalable doit être encouragée dans la mesure où elle permet aux intéresnés de faire connaître leurs réactions avant que les règlements ne soient édictés, alors que la plupart des autres formes d'examen et de surveillance des textes réglementaires ne permettent de réagir que devant le fait accompli.

Comme nous l'avons souligné plus haut, le Comité mixte ne peut désavouer les règlements, et les réactions de la Chambre des communes, devant un rapport du Comité, sont assez limitées. Certaines lois renferment des dispositions permettant de ratifier ou de révoquer des textes réglementaires. Même si ces dispositions ont un caractère ponctuel, il n'en demeure pas moins que certaines constantes peuvent être identifiées.

Nombre de lois permettent aux parlementaires de prendre l'initiative de révoquer des textes réglementaires[214]. Quatre d'entre elles permettent à l'une des deux Chambres du Parlement de déclencher ce processus de révocation, sous réserve d'une résolution négative des deux Chambres avant la révocation du texte[215]. Deux lois confèrent à la Chambre des communes la compétence exclusive en matière de révocation des

règlements[216]. Une autre loi renferme une disposition selon laquelle l'une ou l'autre des Chambres peut entamer le processus. Il suffit alors que l'une ou l'autre des Chambres adopte une résolution pour que le texte réglementaire soit révoqué[217]. Enfin, une autre loi prévoit qu'une des Chambres du Parlement peut présenter un avis de motion dans ce sens. Cependant, cette loi ne mentionne pas si la révocation doit être décidée par le vote d'une seule Chambre ou des deux à la fois[218].

Trois articles de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* prévoient que certains textes peuvent «faire l'objet d'une résolution négative du Parlement[219]». Cette loi semble être la seule qui utilise l'expression normalisée «sous réserve d'une résolution négative (ou affirmative) du Parlement», selon le sens que lui confère la *Loi d'interprétation*[220]. Cette expression a été ajoutée à la loi quand la *Loi sur les textes réglementaires* fut adoptée. Tout règlement qui y est assujetti doit être déposé devant le Parlement dans les quinze jours qui suivent son établissement et peut être abrogé «conformément aux Règlements de ces Chambres». Malheureusement, aucune des deux Chambres n'a encore adopté de règles prévoyant la mise en œuvre du processus de révocation, ou allouant même un certain temps pour débattre une motion de révocation. Les dispositions de la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique* sont par conséquent vides de sens puisqu'elles sont inapplicables. Deux autres lois comportent cette lacune. Elles prévoient des cas de révocation (non pas, toutefois, selon l'expression utilisée dans la *Loi d'interprétation*), mais sans établir de procédures permettant l'exercice de ce droit[221].

Au Canada, les dispositions législatives qui prescrivent que tel ou tel texte réglementaire n'entrera en vigueur qu'après avoir été ratifié par le Parlement, sont rares. Les règlements adoptés sous l'empire de la *Loi sur les exportations* cessent d'être en vigueur à la fin de la session du Parlement à moins d'avoir été approuvés par résolution des deux Chambres du Parlement[222]. Certains décrets pris en vertu du *Tarif des douanes* sont en vigueur pendant seulement 180 jours (ou pendant les quinze premiers jours de la session parlementaire suivante) à moins d'avoir été ratifiés par une résolution du Parlement[223]. La *Loi régissant l'emploi et l'immigration* renferme une disposition permettant à la Commission de l'emploi et de l'immigration de prolonger la période de temps indiquée dans une annexe «sous réserve de résolution affirmative du Parlement[224]». Enfin, la *Loi anti-inflation*, qui n'est plus en vigueur, prévoyait sa prorogation par décret, lequel cessait d'avoir effet si les deux Chambres ne l'approuvaient pas[225].

Il existe, dans la *Loi sur les parcs nationaux*, une disposition unique en son genre qui s'apparente aux autres dispositions législatives déjà mentionnées[226]. Elle permet au gouverneur en conseil d'élargir, par proclamation, les frontières d'un parc national. Un avis d'intention de faire une proclamation en vertu de cet article doit être publié dans la *Gazette du Canada* et, dès son dépôt à la Chambre des communes, cet avis doit être

déféré en permanence au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Le Comité permanent doit se réunir afin de discuter de la question et présenter à la Chambre un rapport approuvant ou désapprouvant la proclamation projetée. L'article prévoit en outre que le rapport doit être mis aux voix de la Chambre, sans débat. Il semble que la *Loi sur les parcs nationaux* soit la seule loi conférant à un comité de la Chambre le pouvoir de recommander la révocation d'un texte réglementaire.

La *Déclaration canadienne des droits* offre un autre modèle plus restreint, de contrôle des règlements. L'article 3 de la Déclaration impose au ministre de la Justice l'obligation de vérifier la conformité de tous les règlements avec les principes de la Déclaration et accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire la façon dont cet examen doit être effectué. Le *Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits* prescrit la transmission d'une copie de chaque règlement au ministre et exige que ce dernier annexe un certificat attestant que le règlement en question a fait l'objet de cet examen[227]. Si une violation des dispositions de la Déclaration est découverte, le ministre rédige alors un rapport qui est déposé auprès du greffier de la Chambre des communes. La *Loi sur les textes réglementaires*, de même que l'un des critères du Comité mixte, prévoit également ce type de vérification[228].

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* autorise la CCDP à «examiner les règlements, règles, décrets, arrêtés et autres textes établis en vertu d'une loi du Parlement», afin de vérifier s'ils sont conformes aux principes de la loi[229]. Jusqu'à ce jour, la Commission n'a entrepris aucune vérification systématique de ces textes réglementaires et elle s'est simplement contentée d'instituer une enquête lorsqu'une plainte lui était adressée. Il n'existe aucun mécanisme d'échange d'information entre la Commission et le Comité mixte. Il est sans doute regrettable que cette compétence n'ait pas été accordée au Comité mixte, puisque les examens de routine de tous les règlements par la Commission sont très souvent susceptibles de faire double emploi avec ceux du Comité mixte.

La dernière forme de contrôle de l'exercice des pouvoirs législatifs subordonnés s'effectue par l'entremise du gouverneur en conseil. La plupart des lois confèrent les pouvoirs de réglementation au Cabinet, même si les textes réglementaires sont souvent créés à d'autres niveaux, ce qui permet une certaine surveillance de ces textes. Toutefois, ce qui importe ici, c'est le pouvoir souvent conféré au Cabinet de modifier les règlements édictés par les organismes. L'article de la *Loi nationale sur les transports*[230] qui régit les règlements adoptés par la CCT, illustre bien cette forme de surveillance:

> 64.(1) Le gouverneur en conseil peut à toute époque, à sa discrétion, soit à la requête d'une partie, personne ou compagnie intéressée, soit de son propre mouvement et sans aucune requête ni demande à cet égard, modifier ou rescinder toute ordonnance, décision, règle ou règlement de la Commission, que cette ordonnance ou décision ait été rendue *inter partes* ou autrement, et que ce

règlement ait une portée et une application générales ou restreintes; et tout décret que le gouverneur en conseil prend à cet égard lie la Commission et toutes les parties.

Des dispositions législatives de ce genre accordent au Parlement une forme indirecte de pouvoir de surveillance des textes réglementaires dans la mesure où l'exécutif est responsable devant le Parlement de toute mesure prise par lui sous l'empire de cet article. Le Comité MacGuigan et la Commission Lambert étaient d'avis que tous les organismes de régulation devraient obligatoirement être soumis à ce type de disposition[231].

(e) *Conclusions*

L'examen de la législation surbordonnée s'exerce à deux niveaux, à savoir au niveau de la forme et au niveau du fond. À l'heure actuelle, le Parlement bénéficie d'un système qui permet l'examen de la forme des textes réglementaires. Ce système n'est cependant pas exempt de défauts et d'anomalies. Par contre, il n'existe pratiquement aucun mécanisme d'examen du fond de la législation subordonnée, à l'exception de quelques rares dispositions législatives permettant l'adoption de résolutions affirmatives ou négatives des Chambres du Parlement. Il n'existe aucun processus de transmission des textes réglementaires aux parlementaires, ni aucun endroit leur permettant d'examiner le contenu des textes portés à leur attention. En l'absence de ces mécanismes, le Parlement est donc incapable de remplir son rôle d'examen et de surveillance des activités gouvernementales dans cet important domaine. Il en résulte une grave lacune au niveau des relations entre le Parlement et les organismes qui exercent des pouvoirs législatifs délégués. Le Parlement ne peut évidemment tout faire, et c'est pourquoi certaines priorités devraient probablement être établies. Le Parlement pourrait ainsi concentrer son attention sur le contenu des textes réglementaires et laisser à d'autres l'examen des questions de forme[232].

C. Les contacts par l'entremise des ministres

Dans un système gouvernemental de type parlementaire, c'est au Cabinet que revient l'exercice du pouvoir exécutif, à savoir la mise en œuvre des lois adoptées par le pouvoir législatif, la dépense des crédits autorisés et la surveillance quotidienne de la Fonction publique. Comme la coutume veut que les ministres soient également des parlementaires, il existe donc nécessairement de ce fait un lien entre la Chambre et les autres secteurs du gouvernement. Dans les pages qui suivent, nous tenterons de définir

brièvement la nature de ce lien et son application aux organismes administratifs. Nous tenterons également d'examiner le rôle du ministre en tant que point de contact entre le Parlement et ces organismes.

1. La responsabilité ministérielle

Comme nous l'avons souligné au cours des chapitres précédents, l'exécutif exerce un important contrôle sur les activités législatives. Or, paradoxalement, notre système parlementaire est fondé sur la suprématie théorique du Parlement et sur son droit de regard sur l'exécutif. Le pivot de notre système parlementaire est sans doute le concept de la «responsabilité ministérielle» qui a commencé à se préciser vers le milieu du dix-neuvième siècle. La responsabilité ministérielle a un caractère à la fois juridique et politique, collectif et individuel[233].

La responsabilité juridique d'un ministre est simplement basée sur le principe de l'application universelle de la loi. Le ministre doit se conformer aux lois et au common law dans la conduite de ses activités gouvernementales et dans l'exécution de ses fonctions.

La responsabilité politique rappelle au parti qui forme le gouvernement qu'il doit conserver l'appui de la majorité des députés de la Chambre des communes. Ainsi, le gouvernement doit accepter la responsabilité politique découlant des orientations générales qu'il poursuit et, dans une moindre mesure, de chacun des actes accomplis par l'administration gouvernementale. Lorsque le Cabinet n'a plus la confiance de la Chambre, celle-ci doit se constituer un nouveau Cabinet ou, inversement, ce dernier doit se constituer une nouvelle Chambre[234].

La responsabilité collective du Cabinet est étroitement liée à son besoin de conserver l'appui de la Chambre. Pour pouvoir exercer un contrôle efficace de l'appareil gouvernemental, les membres du Cabinet doivent rester solidaires en dehors des réunions du Cabinet, peu importe ce qui se passe au cours de celles-ci. Chaque ministre doit appuyer les décisions prises par la majorité du Cabinet, que cela mène à la victoire ou à la défaite, sans tenir compte de l'opposition ou des réserves qu'il peut avoir exprimées lors de l'élaboration de cette politique. Même si les recommandations proposées sont l'œuvre d'un seul de ses membres, il n'en reste pas moins que le Cabinet dans son entier est responsable de la politique poursuivie, et c'est pourquoi tous les membres de ce Cabinet tomberont si cette politique n'obtient pas l'appui de la Chambre.

La responsabilité individuelle du ministre se rapporte à sa fonction de chef d'un ministère. Chaque ministre est responsable devant le Parlement de

toutes les décisions politiques prises dans le ministère qu'il dirige et doit également répondre des mauvaises décisions administratives. Si le ministre s'est lui-même compromis dans une mauvaise décision, il peut être tenu de démissionner. Si la faute a été commise par un fonctionnaire subalterne, le ministre est toujours responsable devant le Parlement mais il peut alors expliquer à la Chambre quelles mesures correctrices ou disciplinaires ont été prises[235]. La responsabilité individuelle du ministre signifie que la Chambre ne communique qu'avec le ministre et non avec la Fonction publique, relativement aux activités du ministère en question.

Un important corollaire à ce concept de la responsabilité individuelle du ministre, est l'anonymat obligatoire de la Fonction publique[236]. En effet, si le ministre doit être tenu responsable devant le Parlement, il ne peut en revanche révéler l'identité du fonctionnaire qui est le vrai responsable de la décision ou de l'acte en question. Le ministre peut se voir attribuer le mérite pour toutes les bonnes décisions qui ont été prises au sein du ministère mais en contrepartie, il doit mettre ses fonctionnaires à l'abri des critiques formulées en Chambre.

L'importance accordée au concept de la responsabilité ministérielle comme garant de l'imputabilité du gouvernement devant le Parlement a, ces dernières années, été l'objet de nombreuses critiques fondées principalement sur les deux propositions suivantes: premièrement, le Parlement ne dispose pas de renseignements suffisants, ni des moyens de sanction assez efficaces pour tenir les ministres responsables; deuxièmement, les ministres ne sont pas suffisamment bien renseignés et ne bénéficient pas d'un mécanisme de contrôle qui leur permette de tenir la Fonction publique responsable. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, reconnaissant l'emploi du temps très chargé des ministres, a recommandé la mise sur pied d'un système d'imputabilité directe des sous-ministres devant le Parlement sur les questions touchant l'administration du ministère[237]. Selon ce système, les ministres continueraient d'être entièrement responsables des politiques de leur ministère. Ils ne seraient toutefois plus considérés comme les principaux responsables des fonctions précises dont sont chargés les sous-ministres. La mise sur pied d'un tel système d'imputabilité ferait également disparaître le caractère d'anonymat des échelons supérieurs de la Fonction publique. La mise en œuvre des propositions de la Commission Lambert exigerait un changement de la notion de responsabilité ministérielle et une modification des attitudes de la Fonction publique.

Malgré les lacunes du concept de la responsabilité ministérielle, il semble évident que le Parlement doive continuer d'accorder sa confiance au Cabinet pour l'exercice quotidien du pouvoir de surveillance de l'administration de l'État. Cette dépendance du Parlement est source de nombreux problèmes au niveau des rapports entre un organisme administratif doté d'un certain degré d'autonomie par sa loi constitutive et

les autres secteurs du gouvernement. La plupart des lois portant création d'un organisme administratif nomment un «ministre responsable», mais cet organisme ne fait cependant pas partie du système traditionnel de gouvernement ministériel et le ministre n'exerce pratiquement aucun contrôle sur le fonctionnement quotidien de celui-ci. Il semble injuste de tenir un ministre responsable des faits et gestes d'un tel organisme et on peut douter que le ministre soit en mesure d'assurer une surveillance plus efficace des activités de l'organisme. En l'absence d'un pouvoir légal, le ministre est dans l'impossibilité d'empêcher ou de corriger les fautes commises par les instances administratives. Il faut également souligner que les organismes ne jouissent pas de l'anonymat traditionnel de la Fonction publique. Lorsqu'un organisme administratif agit, il le fait en son propre nom et non pas au nom du ministre et l'origine véritable de la décision ne fait donc de doute pour personne. Il ne devrait exister de responsabilité ministérielle que là où un contrôle ministériel s'exerce. Ce contrôle sur les organismes étant souvent absent, la Chambre se voit souvent privée de l'un de ses points de contact traditionnels avec les autres secteurs du gouvernement.

Le ministre responsable et le Cabinet exercent rarement un contrôle sur les activités quotidiennes des organismes administratifs. Pourtant, dans de nombreux cas, l'exécutif exerce effectivement une certaine forme de contrôle sur les politiques mises en œuvre par ces organismes. Dans ces cas, il n'y a aucune raison d'écarter la responsabilité ministérielle et de ne pas appliquer la règle qui est utilisée lorsque l'exécutif est le véritable détenteur du pouvoir. Dans de telles situations, le ministre ou le Cabinet peut, grâce au concept de la responsabilité ministérielle, servir de point de contact entre le Parlement et les organismes. Un certain nombre d'exemples seront étudiés un peu plus loin dans le présent document.

Nous venons d'analyser quelques-unes des fonctions des «ministres responsables». Ces derniers ont la responsabilité de recevoir en Chambre les questions portant sur les organismes qu'ils représentent, et de transmettre à la Chambre des renseignements à leur sujet. Nous avons, au début du présent chapitre, discuté du genre de contact qui existe entre la Chambre et les organismes et qui s'exerce par l'entremise des questions. Nous avons également discuté brièvement du rôle du ministre au niveau de la présentation au Parlement du Budget des dépenses de l'organisme. Cette partie de notre étude se termine par l'examen d'une troisième catégorie de contacts entre les organismes et le Parlement qui s'exerce par l'entremise du ministre responsable, soit la préparation et le dépôt des rapports destinés au Parlement.

2. Le contrôle ministériel des organismes administratifs

Nous avons conclu jusqu'à présent, qu'il ne devrait exister de responsabilité ministérielle que si un véritable contrôle ministériel légitime

s'exerce à l'endroit de l'agent. Par extension, nous pouvons dire que cette responsabilité devrait être proportionnelle à l'étendue de ce contrôle. À cet égard, on distingue certains types de contrôle politique selon leur caractère positif ou négatif, actif ou passif.

> [TRADUCTION]
> La distinction entre l'aspect positif et l'aspect négatif du contrôle politique dépend de la capacité de l'exécutif à modifier les décisions prises par des organismes ou de simplement rejeter de telles décisions. La distinction entre l'aspect actif et l'aspect passif du contrôle politique est définie en fonction du pouvoir de prendre l'initiative de l'examen de la réglementation. Ce pouvoir est actif si l'exécutif est en mesure de décider unilatéralement la tenue d'un tel examen. Par contre, l'exercice du pouvoir de contrôle est passif si un tel examen doit être demandé par un tiers intéressé[238].

L'élément important à retenir est que le ministre est responsable de la décision telle qu'elle a été rendue si l'exercice du pouvoir de contrôle est positif. S'il est négatif, le ministre n'est responsable que du rejet de la décision. L'exercice actif du pouvoir rend le ministre responsable des conséquences de son inaction tandis que l'exercice passif n'entraîne de responsabilité de la part du ministre que s'il y a appel. Le contrôle politique ministériel peut prendre diverses formes: contrôle et gestion d'ensemble, exercice du droit de donner des directives, contrôle des pouvoirs de réglementation des organismes et exercice de la compétence ministérielle en matière d'appels. Dans les lignes qui suivent, nous verrons des exemples illustrant ces diverses formes de contrôle ministériel.

Certains organismes sont soumis à un tel degré de contrôle ministériel qu'il est souvent difficile d'établir la ligne de démarcation entre leurs propres positions sur un sujet et celles adoptées par un ministère. À titre d'exemples, dans le cas de l'APN, le ministre «gère et dirige[239]» et l'Office national du film peut exercer certains pouvoirs que lui confère sa loi constitutive, «sous réserve de la direction et du contrôle du Ministre[240]». Dans ces cas, il n'y a aucune raison de ne pas maintenir l'entière responsabilité du ministre pour l'ensemble des activités de l'organisme assujetti à son pouvoir de surveillance. Comme il en a été question lors du débat ayant entouré la création de l'APN[241], le Parlement peut alors conserver un contact étroit avec l'organisme grâce aux mécanismes traditionnels rattachés au principe de la responsabilité ministérielle.

Le Parlement conserve un degré de contrôle et de contact identiques si l'organisme n'exerce qu'une fonction de conseiller, et si le cabinet prend en dernier ressort la décision. L'AEIE correspond à ce modèle. En effet, selon sa loi constitutive, la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, l'AEIE doit «conseiller et assister le Ministre» dans l'administration de la loi. C'est toutefois le gouverneur en conseil qui en fin de compte décide si un investissement quelconque rapporte ou est susceptible de rapporter des avantages appréciables pour le Canada[242]. Une situation analogue existe lorsque les décisions de l'organisme sont prises sous réserve de

l'approbation du Cabinet. Ainsi, l'ONE peut, par ordonnance, «avec l'approbation du gouverneur en conseil», révoquer ou suspendre certains permis[243]. Le degré de contrôle qui s'exerce et par conséquent le niveau de responsabilité ministérielle sont alors fonction de la capacité du Cabinet à surveiller les demandes qui sont faites auprès de l'organisme, de la possibilité d'accepter ou de refuser une recommandation formulée par l'organisme ou de modifier une décision de ce dernier.

Le pouvoir de donner des instructions obligatoires constitue un autre moyen de maintenir les décisions des organismes en conformité avec les politiques gouvernementales établies. Le pouvoir du gouverneur en conseil de donner des instructions au CRTC quant aux classes de requérants à qui des licences de radiodiffusion ne peuvent pas être attribuées, est un bon exemple[244]. Dans d'autres cas, le pouvoir de donner des instructions est général et n'est pas restreint à la réalisation d'un but spécifique[245]. Ces dispositions confèrent des pouvoirs considérables à l'exécutif.

Au début du présent chapitre, nous avons souligné que les pouvoirs de réglementation des organismes étaient souvent assujettis au pouvoir de contrôle de l'exécutif. Dans l'exemple cité, soit celui de la CCT, nous avons vu comment le gouverneur en conseil pouvait modifier ou rescinder tout règlement de la Commission[246]. D'autres lois exigent que le Cabinet approuve au préalable des règlements édictés par certains organismes[247]. Certaines lois prévoient que le gouverneur en conseil peut édicter des règlements mais sur recommandation de l'organisme seulement[248]. Chaque situation met en cause un niveau différent d'imputabilité du Cabinet devant le Parlement.

Enfin, un autre type de contrôle politique des activités des organismes peut être exercé grâce aux appels des décisions de ces organismes interjetés auprès du ministre ou du gouverneur en conseil. Comme pour les autres types de contrôle politique, les dispositions législatives prévoient une grande variété de modalités d'application. Dans certains cas, le Cabinet peut modifier la décision rendue par l'organisme[249]. Dans d'autres cas, la loi prévoit que la décision doit être renvoyée à l'organisme pour un nouvel examen[250]. Tantôt le Cabinet peut prendre l'initiative seul[251], tantôt le processus d'appel doit être laissé à l'initiative de l'un ou l'autre des intéressés[252].

Cette esquisse des divers aspects du contrôle exercé par l'exécutif sur des organismes administratifs fédéraux n'est pas complète. Elle ne mentionne pas en effet tous les organismes qui sont assujettis à ce contrôle et ne précise pas les différentes variantes de son exercice[253]. Le but recherché est simplement de mettre en évidence le fait que les organismes administratifs ne sont pas toujours aussi autonomes vis-à-vis de l'exécutif que l'on pourrait le penser. Parfois même cette autonomie est nulle. Dans les différentes situations qui viennent d'être examinées, le Parlement peut

surveiller indirectement les activités des organismes concernés en examinant la façon dont le Cabinet étudie ou oriente leurs décisions ou oppose son veto. L'exercice de ces pouvoirs peut porter atteinte à l'autonomie des organismes administratifs. Il a cependant l'avantage de placer leur travail sous la surveillance du Parlement par le truchement de la responsabilité ministérielle traditionnelle. Il constitue donc un point de contact important, quoique plus passif, entre le Parlement et les organismes.

3. Les rapports destinés au Parlement

(a) *L'obligation de faire rapport*

Comme nous pouvons le constater à l'examen du Tableau II (page 102), la plupart des lois constitutives obligent les organismes ainsi créés à déposer des «états» ou «rapports» (la distinction est encore vague). Même les organismes qui n'ont pas cette obligation le font souvent. Parfois l'organisme prend l'initiative de déposer un rapport qui s'ajoute à celui que la loi l'oblige à préparer. Ainsi, le CRTC a préparé en 1978 un rapport spécial à l'occasion de sa dixième année d'activités en matière de radiodiffusion[254]. Nous avons jugé utile de parler des rapports des organismes dans cette partie de l'ouvrage puisque, dans la plupart des cas, la loi elle-même exige que ces rapports soient «soumis ou transmis au» ministre, lequel est presque invariablement tenu d'en faire le dépôt devant la Chambre. Dans le cas de la CCT, le rapport est remis au ministre qui le transmet au gouverneur en conseil avant de le déposer en Chambre.

Cette disposition de la loi voulant que le rapport d'un organisme administratif soit destiné au ministre semble n'être qu'une simple formalité. Les ministres n'ont en effet aucun droit de regard sur la préparation de ces rapports (à l'exception des quelques cas où le ministre peut en exiger la production), et ne sont en aucune façon tenus responsables de leur contenu. Les contacts entre le Parlement et la Fonction publique se sont traditionnellement exercés par l'entremise des ministres et il semble bien qu'il ne s'agisse là encore que d'une autre illustration de cette tradition. La plupart des présidents d'organismes interrogés étaient d'avis que ces rapports étaient en fait des rapports destinés au Parlement et étaient donc préparés en conséquence. D'autres étaient plutôt d'avis que ces rapports étaient destinés au grand public: «au Parlement à l'usage du public».

Comme nous l'avons souligné, ces rapports doivent normalement être «produits», «déposés» ou «soumis» au Parlement par le ministre. Les termes employés semblent être, à première vue, des synonymes. Ces documents sont produits à la Chambre soit en les déposant auprès du Greffier de la Chambre n'importe quel jour de séance, soit par une

TABLEAU II

RAPPORTS DES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Centre de recherches pour le développement international	S.R.C. 1970, chap. 21, (1re Supp.), art. 22	«Rapport relatif à ses activités»	Oui	–	
Condition féminine, Bureau de la coordonnatrice	Décret C.P. 1976-781	«Rapport relatif à ses activités»	Oui	«Ceux que le Conseil juge nécessaires»	Non
Commission canadienne des droits de la personne	S.C. 1976-77, chap. 33, art. 47	Voir le tableau III	Oui	Par. 47(2): la Commission prépare, de sa propre initiative, des rapports spéciaux concernant des questions trop urgentes pour attendre la présentation du prochain rapport annuel	Oui
	art. 60 (Commissaire à la protection de la vie privée)	«Il est prévu que des rapports doivent être présentés annuellement et à tout autre moment opportun». Voir aussi le Tableau III	Oui	–	
Commission canadienne des pensions	S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 4(2)	Aucun		«Ceux prescrits par le Ministre»	Oui[1]
Commission canadienne des transports	S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 28	Voir le Tableau III	Oui[2]	–	

*L'expression «déposé» s'entend de «présenté au Parlement» et de «soumis au Parlement», le libellé de la loi n'étant pas uniforme à ce sujet.

[1]Le paragraphe 4(2) permet au Ministre de spécifier ceux desdits rapports qui doivent être inclus dans le rapport annuel du Ministère au Parlement.

[2]Le paragraphe 28(1) exige que le Ministre présente d'abord le rapport au gouverneur en conseil. Le paragraphe 28(2) exige qu'il le soumette ensuite au Parlement.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Commission d'appel de l'immigration	S.C. 1976–77, chap. 52, art. 69	«Rapport sur les activités de la Commission»	Oui	-	
Commission d'appel des pensions	S.R.C. 1970, chap. C-5	Aucun[3]	-	-	
Commission de contrôle[4] de l'énergie atomique	S.R.C. 1970, chap. A-19, par. 20(1)	«Rapport de ses affaires et opérations»	Oui	Par. 20(2): «tel autre rapport que le Ministre peut exiger»	Non[5]
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	S.C. 1976–77, chap. 54, par. 14(3)	«Rapport sur ses activités»	Oui	-	
Commission de la frontière internationale	S.R.C. 1970, chap. I-19	Aucun		En pratique, des rapports sur des problèmes particuliers sont faits au Ministre des Affaires extérieures	Non
Commission de réforme du droit du Canada	S.R.C. 1970, chap. 23 (1re Supp.), art. 17	«Rapport sur ses activités»	Oui	Art. 16 et 18: si le Ministre approuve un programme d'études préparé par la Commission, il doit le déposer au Parlement. Il doit également communiquer au Parlement son refus d'approuver un programme	Oui

[3] En pratique, une partie du rapport du Régime de pensions du Canada porte sur les activités de la Commission d'appel des pensions.

[4] Le Bill C-14 abrogeant la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et remplaçant la Commission par une Commission de contrôle nucléaire. Le paragraphe 59(1) du Bill remplacerait le «Rapport de ses affaires et opérations» par un «Rapport de ses activités».

[5] En pratique, ces rapports portent sur les affaires courantes et la Commission est d'avis que le paragraphe 20(2) ne l'oblige pas à les déposer.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé	Autres rapports	Déposés
Commission de révision de l'impôt	S.C. 1970–71–72, chap. 11, art. 17	«État relatif aux activités de la Commission»	Oui	–	
Commission des allocations aux anciens combattants	S.R.C. 1970, chap. W-5	Aucun[a]	–	Le président fait rapport au Ministre chaque mois	Non
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	S.R.C. 1970, chap. P-35, art. 115	«Rapport sur l'application de la présente loi»	Oui	–	
Commission du tarif	S.R.C. 1970, chap. T-1, art. 6	Aucun		Un rapport est rédigé pour chaque dossier. Lorsqu'un rapport est rédigé par la Commission, le Ministre doit présenter au Parlement un exemplaire de ce rapport et un exemplaire des témoignages entendus	
Commission mixte internationale	S.R.C. 1970, chap. I-20	Aucun		–	
Commission nationale des libérations conditionnelles	S.R.C. 1970, chap. P-2	Aucun		–	

[a] En pratique, une partie du rapport du ministre des Affaires des anciens combattants porte sur la Commission des allocations aux anciens combattants.
[b] En pratique, une partie du rapport du ministre du Solliciteur général porte sur la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	S.R.C. 1970, chap. C-23, art. 49	«Rapport sur ce qui a été accompli en vertu de la présente loi»	Oui	–	
Conseil canadien des relations du travail	S.R.C. 1970, chap. L-1, art. 210, modifié par S.C. 1972, chap. 18, art. 1	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 31	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	
Conseil de recherches médicales	S.R.C. 1970, chap. M-9, art. 17	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	
Conseil de recherches en sciences humaines	S.C. 1976–77, chap. 24, art. 21	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	S.C. 1976–77, chap. 24, art. 41	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	

Organisme	Loi	Rapport annuel	Déposé*	Autres rapports	Déposés
Conseil des arts du Canada	S.R.C. 1970, chap. C-2, art. 23	«Rapport sur tout ce qui a été accompli selon la présente loi»	Oui	–	
Conseil des sciences du Canada	S.R.C. 1970, chap. S-5, art. 19	«Rapport sur ses activités»	Oui	–	
Conseil économique du Canada	S.R.C. 1970, chap. E-1, par. 21(1)	«Rapport sur l'activité du Conseil»	Oui	Par. 21(2): le Conseil doit préparer, chaque année, un exposé. Par. 21(3): le Conseil peut préparer les autres rapports qu'il juge nécessaires	Non
Office national de l'énergie	S.R.C. 1970, chap. N-6, art. 91	«Rapport sur ses activité»	Oui	–	
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	S.R.C. 1970, chap. C-8, art. 20	«Exposé portant sur l'activité de la Société»	Oui	–	
Tribunal Antidumping	S.R.C. 1970, chap. A-15, art. 32, modifié par S.R.C. 1970, chap. 1 (2e Supp.), art. 8	«Etat relatif aux activités du Tribunal»	Oui	–	

déclaration du ministre à la Chambre à l'effet qu'il se propose de déposer les documents en question. Chaque député peut obtenir copie des documents ainsi déposés, dont la mention est consignée aux *Procès-verbaux* du même jour[255].

Le dépôt des rapports veut simplement dire que chaque parlementaire en obtient copie. Il n'existe aucune disposition prévoyant la communication automatique de ces rapports aux comités de la Chambre pour examen, ni aucune disposition établissant une période spécifique de débat à la Chambre sur ces mêmes rapports. Certains projets de loi d'intérêt privé ont déjà tenté de changer cette situation[256]. Toutefois, le gouvernement a rejeté la formule de communication automatique et permanente des rapports, par crainte apparemment qu'une telle pratique n'ait eu pour effet de ralentir l'examen des affaires du gouvernement par les comités[257]. La grande majorité des rapports ne font donc même pas l'objet de débats officiels.

Les rapports de chacun des sept organismes administratifs étudiés[258] étaient en fait préparés par des cadres supérieurs, la plupart du temps sous la direction du président de l'organisme, les membres de ces organismes ne jouant habituellement pas un rôle très important en la matière. Certains organismes demandent aux membres de faire des suggestions sur le contenu du rapport, d'autres leur demandent leurs commentaires sur le projet de rapport et enfin, dans certains cas, les membres reçoivent simplement une copie du rapport. À la CCT, par exemple, chaque sous-comité prépare la partie du rapport se rapportant à ses activités particulières. Un brouillon est préparé et discuté par les commissaires mais il semble que peu de commentaires supplémentaires soient formulés au cours de cette étape. Aucun autre organisme ne nous a signalé l'existence d'échange entre ses membres ressemblant à un débat officiel du rapport.

Il est difficile d'évaluer la signification de cette absence d'intervention des membres des organismes sur la préparation des rapports. Peut-être est-elle le reflet du caractère non contentieux de leur contenu. Nous sommes portés à croire qu'un rapport n'est pas considéré comme un instrument important de communication d'un organisme. Par contraste, il serait étonnant que les motifs d'une décision importante d'un organisme ne soient rendus publics sans avoir été préalablement discutés par les membres. Si les rapports étaient moins portés sur les statistiques et exprimaient davantage la pensée des membres de l'organisme, ils constitueraient sans doute des documents plus éclairants et plus engagés. Dans ce cas, il faut présumer que les membres joueraient un rôle beaucoup plus actif dans leur rédaction, et manifesteraient un plus grand intérêt à discuter leur contenu avant qu'ils ne soient rendus publics.

L'intérêt manifesté par les auteurs à l'endroit des rapports d'organismes administratifs dépend dans une certaine mesure de la façon dont ceux-ci perçoivent l'accueil réservé aux rapports. Les parlementaires sont, en effet,

constamment inondés de rapports et aucun de ceux que nous avons interrogés n'était en mesure de tous les lire. Les parlementaires s'intéressent, en général, à certains secteurs et lisent donc les rapports touchant leurs domaines d'intérêt. La plupart d'entre eux ont appris à parcourir rapidement un rapport pour en extraire les éléments clés. Toutefois, malgré ce manque de temps pour la réflexion et l'assimilation de l'information, les parlementaires affirment souhaiter que les organismes continuent à produire des rapports.

(b) *Le contenu des rapports*

Il n'existe à l'heure actuelle aucun modèle uniforme de présentation des rapports des organismes administratifs, ni aucune exigence quant à leur contenu de base. Certains parlementaires ont tenté, sans succès, de corriger cette lacune par un projet de loi d'intérêt privé[259]. Comme nous pouvons le constater à la lecture du Tableau III (page 109), un petit nombre de lois autorisent les ministres à prescrire la forme ou le contenu des rapports de certains organismes, mais ce pouvoir n'a jamais été exercé. Ce phénomène indique simplement que les ministres et leurs conseillers ont de meilleures sources d'information qui les dispensent donc de s'en remettre aux rapports. Le Tableau III énumère également les quelques lois qui réglementent l'indication du contenu de certains rapports. Outre ces indications, qui sont en général certaines données financières de base, les organismes peuvent inclure dans leur rapport ce que bon leur semble. Il est intéressant d'examiner de façon plus approfondie un certain nombre de ces rapports.

Les derniers rapports de l'ONE ont tous été rédigés selon le même modèle. Il s'agit d'une initiative à encourager, la formule permettant de comparer facilement les données des années successives. Certains renseignements contenus dans ces rapports, notamment ceux fournis sous la rubrique «Fonctions et responsabilités de l'ONE» ne changent guère d'un rapport à l'autre. Toutefois, il est regrettable de voir les auteurs utiliser chaque année des formulations différentes pour donner des renseignements identiques. On risque ainsi de perdre les changements véritables au milieu de simples changements de formulation.

Les rapports de l'ONE donnent un aperçu du mandat de l'organisme ainsi que de son organisation interne. Ils fournissent également une importante quantité de faits et de données statistiques sur l'industrie énergétique, notamment des données sur des sujets tels que l'offre et la demande en énergie, sur les réserves actuelles de pétrole et de gaz naturel. Le rapport contient également une image précise des activités annuelles de chaque secteur du domaine énergétique. En fait, les rapports de l'ONE, dans leur ensemble, donnent davantage l'impression d'être des rapports sur les activités de l'industrie énergétique que des rapports d'un organisme de régulation de cette industrie. Les activités et les fonctions de l'ONE

TABLEAU III

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU DES RAPPORTS

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Centre de recherches pour le développement international	S.R.C. 1970, chap. 21 (1er Supp.), art. 22	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Commission canadienne des droits de la personne	S.C. 1976–77, chap. 33, par. 47(1)	–		Peut inclure les recommandations en matière de droits de la personne que la Commission juge pertinentes
	art. 60 (Commissaire à la protection de la vie privée)	–		Le rapport ne doit pas contenir de renseignements qui sont susceptibles de nuire à la sécurité nationale ou qui ont été obtenus confidentiellement
Commission canadienne des pensions	S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 4(2)	«les rapports que [le Ministre] prescrit, et ceux desdits rapports que le Ministre spécifie doivent être inclus dans le rapport annuel du ministère»	S/O	–

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission canadienne des transports	S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 28	–		Le rapport doit indiquer les demandes faites à la Commission et les résumés de ses conclusions concernant toute question qu'elle a examinée de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, ainsi que toute autre question relative aux transports qui est d'intérêt public
Commission de contrôle de l'énergie atomique	S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 20	«sous la forme que [le Ministre] peut prescrire»	Non	–
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	S.C. 1976–77, chap. 54, par. 14(3)	«un rapport sur les activités de la Commission. . . le Ministre pouvant prescrire la forme du rapport et préciser les renseignements qu'il doit contenir»	Non	–

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission de réforme du droit du Canada	S.R.C. 1970, chap. 23 (1er Supp.), art. 17	«le Ministre peut ordonner que ce rapport soit présenté en une certaine forme et fournisse certains renseignements concernant des études ou autres activités entreprises ou dirigées par la Commission»	Non	–
Commission du tarif	S.R.C. 1970, chap. T-1, art. 6	–		Les renseignements obtenus au cours des audiences doivent être soumis au Parlement, sauf les renseignements confidentiels au sens de la loi
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 31	«en la forme que [le Ministre] peut ordonner»	Non	–

constamment inondés de rapports et aucun de ceux que nous avons interrogés n'était en mesure de tous les lire. Les parlementaires s'intéressent, en général, à certains secteurs et lisent donc les rapports touchant leurs domaines d'intérêt. La plupart d'entre eux ont appris à parcourir rapidement un rapport pour en extraire les éléments clés. Toutefois, malgré ce manque de temps pour la réflexion et l'assimilation de l'information, les parlementaires affirment souhaiter que les organismes continuent à produire des rapports.

(b) *Le contenu des rapports*

Il n'existe à l'heure actuelle aucun modèle uniforme de présentation des rapports des organismes administratifs, ni aucune exigence quant à leur contenu de base. Certains parlementaires ont tenté, sans succès, de corriger cette lacune par un projet de loi d'intérêt privé[259]. Comme nous pouvons le constater à la lecture du Tableau III (page 109), un petit nombre de lois autorisent les ministres à prescrire la forme ou le contenu des rapports de certains organismes, mais ce pouvoir n'a jamais été exercé. Ce phénomène indique simplement que les ministres et leurs conseillers ont de meilleures sources d'information qui les dispensent donc de s'en remettre aux rapports. Le Tableau III énumère également les quelques lois qui réglementent l'indication du contenu de certains rapports. Outre ces indications, qui sont en général certaines données financières de base, les organismes peuvent inclure dans leur rapport ce que bon leur semble. Il est intéressant d'examiner de façon plus approfondie un certain nombre de ces rapports.

Les derniers rapports de l'ONE ont tous été rédigés selon le même modèle. Il s'agit d'une initiative à encourager, la formule permettant de comparer facilement les données des années successives. Certains renseignements contenus dans ces rapports, notamment ceux fournis sous la rubrique «Fonctions et responsabilités de l'ONE» ne changent guère d'un rapport à l'autre. Toutefois, il est regrettable de voir les auteurs utiliser chaque année des formulations différentes pour donner des renseignements identiques. On risque ainsi de perdre les changements véritables au milieu de simples changements de formulation.

Les rapports de l'ONE donnent un aperçu du mandat de l'organisme ainsi que de son organisation interne. Ils fournissent également une importante quantité de faits et de données statistiques sur l'industrie énergétique, notamment des données sur des sujets tels que l'offre et la demande en énergie, sur les réserves actuelles de pétrole et de gaz naturel. Le rapport contient également une image précise des activités annuelles de chaque secteur du domaine énergétique. En fait, les rapports de l'ONE, dans leur ensemble, donnent davantage l'impression d'être des rapports sur les activités de l'industrie énergétique que des rapports d'un organisme de régulation de cette industrie. Les activités et les fonctions de l'ONE

TABLEAU III

DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTENU DES RAPPORTS

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Centre de recherches pour le développement international	S.R.C. 1970, chap. 21 (1re Supp.), art. 22	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Commission canadienne des droits de la personne	S.C. 1976–77, chap. 33, par. 47(1)	–		Peut inclure les recommandations en matière de droits de la personne que la Commission juge pertinentes
	art. 60 (Commissaire à la protection de la vie privée)	–		Le rapport ne doit pas contenir de renseignements qui sont susceptibles de nuire à la sécurité nationale ou qui ont été obtenus confidentiellement
Commission canadienne des pensions	S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 4(2)	«les rapports que [le Ministre] prescrit, et ceux desdits rapports que le Ministre spécifie doivent être inclus dans le rapport annuel du ministère»	S/O	–

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission canadienne des transports	S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 28	–		Le rapport doit indiquer les demandes faites à la Commission et les résumés de ses conclusions concernant toute question qu'elle a examinée de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, ainsi que toute autre question relative aux transports qui est d'intérêt public
Commission de contrôle de l'énergie atomique	S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 20	«sous la forme que [le Ministre] peut prescrire»	Non	–
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	S.C. 1976–77, chap. 54, par. 14(3)	«un rapport sur les activités de la Commission. . . le Ministre pouvant prescrire la forme du rapport et préciser les renseignements qu'il doit contenir»	Non	–

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Commission de réforme du droit du Canada	S.R.C. 1970, chap. 23 (1re Supp.), art. 17	«le Ministre peut ordonner que ce rapport soit présenté en une certaine forme et fournisse certains renseignements concernant des études ou autres activités entreprises ou dirigées par la Commission»	Non	–
Commission du tarif	S.R.C. 1970, chap. T-1, art. 6	–		Les renseignements obtenus au cours des audiences doivent être soumis au Parlement, sauf les renseignements confidentiels au sens de la loi
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 31	«en la forme que [le Ministre] peut ordonner»	Non	–

Organisme	Loi	Pouvoir du ministre de prescrire la forme et/ou le contenu du rapport	Pouvoir exercé	Disposition relative au contenu du rapport
Conseil de recherches en sciences humaines	S.C. 1976–77, chap. 24, art. 21	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	S.C. 1976–77, chap. 24, art. 41	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil de recherches médicales	S.R.C. 1970, chap. M-9, art. 17	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil des Arts du Canada	S.R.C. 1970, chap. C-2, art. 23	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil des Sciences du Canada	S.R.C. 1970, chap. S-5, art. 19	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Conseil économique du Canada	S.R.C. 1970, chap. E-1, art. 21	–		Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	S.R.C. 1970, chap. C-8, art. 20	«selon la forme que peut prescrire le Ministre»	Non	Les états financiers et le rapport du vérificateur général doivent être inclus

paraissent accessoires par rapport aux autres données. Les rapports contiennent un résumé des audiences et des litiges importants qui ont ponctué l'activité de l'organisme. Ils insistent cependant beaucoup plus sur les faits que sur leur explication. Ainsi, l'un des rapports mentionne que le *Manitoba Hydro* a obtenu l'autorisation d'exporter de l'énergie et de l'électricité, sans expliquer les principes qui ont présidé à cette décision, ni les buts ainsi poursuivis[260]. En fin de compte, le lecteur n'est toujours pas renseigné sur les objectifs à long terme de l'ONE, sur la façon dont il interprète son mandat et sur la signification des expressions qu'il utilise, telles que «intérêt du public», «besoins raisonnablement prévisibles» et «tous les facteurs qui lui semblent pertinents». Bref, les rapports traitent des faits, comme nous l'avons déjà signalé, et ne font pas état des principes directeurs et des interprétations touchant l'imputabilité de l'ONE devant le Parlement.

Le CRTC utilise aussi un modèle de rapport uniforme sauf pour celui de 1978-1979, sans doute à cause de la production simultanée de son rapport décennal sur la radiodiffusion. Le rapport du CRTC contient une quantité importante de renseignements sur le domaine de son activité réglementaire. On y trouve aussi de longs exposés et de nombreux diagrammes et données statistiques concernant le nombre de postes émetteurs en activité, les audiences, les demandes de permis, les émissions de radiodiffusion au Canada et la situation financière de l'industrie de la radiodiffusion et des télécommunications. La lettre d'accompagnement du rapport annuel de 1977-1978 résume bien la portée du rapport:

> Quant au rapport annuel, il traite des diverses activités du C.R.T.C., soit les audiences publiques, les demandes, les décisions, les services offerts au public dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications et enfin les questions financières et administratives[261].

Il s'agit donc encore ici d'un rapport plus descriptif qu'analytique.

Les rapports du CRTC sont un peu plus satisfaisants que ceux de l'ONE au niveau de l'information sur les politiques poursuivies. Ils sont cependant d'inégale valeur. Ainsi, le rapport spécial décennal consacre une section aux «grandes politiques» en matière de radio, mais rien en matière de télévision. Le CRTC a toutefois tenté de décrire ses objectifs à l'aide de résumés expliquant les nouveaux règlements et les décisions importantes. Cependant, les rapports du CRTC ne démontrent aucun effort de définition des rapports entre, d'une part, le travail et les décisions du Conseil et, d'autre part, les objectifs que la loi lui a confiés. Ainsi, l'article 3 de la *Loi sur la radiodiffusion* établit que le système de la radiodiffusion canadienne doit, notamment, offrir une «programmation variée et compréhensive», «être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens», et protéger «le droit à la liberté d'expression». Bien que cet article soit cité textuellement dans le rapport spécial décennal du CRTC[262], celui-ci ne contient cependant aucune indication sur la façon dont le CRTC interprète ses objectifs, ni sur

les moyens utilisés à long terme pour y parvenir. De plus, il n'existe aucune discussion des politiques exposées en rapport aux objectifs du Conseil, ni aucune indication sur l'objectif particulier poursuivi par telle ou telle règle de l'organisme. Une autre critique (qui vaut également pour les rapports de l'ONE) peut être formulée à l'égard des rapports du CRTC. Il y manque un glossaire des expressions techniques dont le Conseil fait usage. Le CRTC semble tenir pour acquis que le parlementaire connaît bien les expressions de la technologie moderne de la radiodiffusion et des télécommunications telles que «programmation de premier plan», «programmation simultanée», «messages à l'aide de diapositives» et «fréquences de faible puissance rajoutée».

Ces deux cas ne constituent qu'un échantillon, mais ils sont cependant typiques. D'autres organismes, exerçant principalement des fonctions judiciaires, comme la CRI ou le Tribunal antidumping, ne sont pas dotés de pouvoirs d'élaboration de politiques comme le sont le CRTC ou l'ONE. Ces organismes consacrent la plus grande partie de leurs efforts à appliquer, conformément à leur mandat, les lois et les règlements à des cas concrets. On pourrait donc s'attendre à ce que leurs rapports se limitent à justifier leurs activités et à fournir quelques statistiques sur l'ensemble des cas traités. Pourtant, là aussi, place est faite à la variété à l'intérieur d'un type de rapport pourtant bien défini. Le rapport de la CRI, par exemple, est rédigé à la première personne par le président lui-même. Celui-ci n'hésite pas à se plaindre de certains articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui donnent lieu, selon lui, à des «anomalies et à des résultats apparemment inéquitables[263]».

En résumé, il semble donc que nombre d'organismes aient interprété l'expression «faire rapport» plus comme une obligation de «fournir des détails» que de «rendre compte». Certes, les exposés de cas et les données statistiques correspondent à un besoin et, peut-être même, à un souhait du Parlement. Le président d'un organisme, un ancien député, nous a déclaré que les rapports de son organisme contenaient beaucoup de données statistiques parce que, selon lui, «les députés aiment beaucoup les consulter». Cette affirmation est confirmée par le genre de questions mises au *Feuilleton*. Toutefois, dans leur forme actuelle, ces rapports ne peuvent permettre d'amorcer un véritable débat sur les buts et les orientations de ces organismes tels que perçus par leurs membres. Ces rapports n'apparaissent pas constituer un moyen utile de maintenir l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement.

D. Les contacts divers

Nous avons étudié jusqu'ici les plus importants points de contact entre la Chambre et les organismes administratifs: les contacts par l'entremise des

travaux de la Chambre, par l'entremise des comités de la Chambre et par l'entremise des ministres. Dans la présente section, nous tenterons de donner les grandes lignes des contacts secondaires. Ceux-ci peuvent être, de façon générale, divisés en trois catégories: les contacts individuels pris par un simple parlementaire ou un député auprès de l'organisme, les contacts institutionnels pris entre les organismes administratifs et la Chambre et s'exerçant par l'intermédiaire d'une institution créée par le Parlement, et enfin les autres contacts qui n'entrent dans aucune des deux catégories précitées. Dans cette section, nous irons au-delà de la situation canadienne et étudierons également certains modèles étrangers. Cet examen permettra sans doute de mieux faire ressortir les lacunes possibles au niveau des contacts entre la Chambre et les organismes administratifs dans le système canadien.

1. Les contacts individuels

Une part importante du travail d'un parlementaire s'effectue «dans les coulisses», lorsqu'il s'occupe des problèmes de ses commettants et de sujets d'intérêt local. Ce travail permet, à l'occasion, des échanges entre le député et certains organismes sous la forme d'une intervention auprès de ces derniers au nom d'un citoyen qui se sent lésé ou de communication à ceux-ci d'éclaircissements touchant une décision qu'ils doivent rendre. La plupart des présidents d'organismes interrogés nous ont signalé l'existence de ce type de contact.

L'attitude des organismes à l'endroit des contacts individuels varie selon les cas. La CAAC, par exemple, reçoit un certain nombre de lettres venant de députés. La correspondance est habituellement destinée au ministre et acheminée par les membres de son personnel à la Commission, lorsque les lettres concernent un problème relevant de la compétence de cette dernière. Souvent, il s'agit de lettres rédigées au nom d'un commettant qui n'a pas encore reçu une allocation demandée. La Commission ne se soucie guère des formalités et considère souvent qu'une lettre de ce genre constitue l'amorce du processus d'appel interjeté par un ancien combattant qui croit avoir été lésé. La CAAC considère ce genre de contact utile et réserve normalement un accueil favorable aux arguments bien motivés des parlementaires qui s'adressent à elle pour trouver une solution à des cas particuliers.

Pour sa part, la CCP reçoit des «milliers» de lettres venant des députés au cours des premières étapes du traitement des demandes. En règle générale, ceux-ci demandent à la Commission de «faire ce qu'elle peut» pour venir en aide à un requérant. Ces lettres semblent être beaucoup plus destinées à impressionner les commettants qu'à aider ou influencer la

Commission. Cette dernière en tient toutefois compte lorsque la lettre renferme des renseignements utiles supplémentaires. Si la décision rendue par la CCP au stade écrit de la procédure ne satisfait pas le requérant, ce dernier peut interjeter appel devant un comité d'évaluation du droit à une pension qui tient alors une audience. Depuis les cinq dernières années, les parlementaires ont comparu environ six fois aux audiences.

La façon d'aborder la question des contacts individuels avec la CAI est nettement différente de celle employée par la CAAC et la CCP. La CAI reçoit elle aussi un grand nombre de lettres de députés au nom de particuliers. Cependant, la Commission étant dotée de pouvoirs d'une cour supérieure d'archives, celle-ci considère que cette correspondance ne sied pas à son caractère judiciaire. Elle a donc établi un système d'interception de ces lettres par des membres de son personnel. Ceux-ci y répondent sans même que les membres de la Commission en aient pris connaissance. La tierce personne qui désire intervenir est informée que la Commission n'accepte que les dépositions assermentées devant le tribunal et que par conséquent, son intervention est renvoyée au requérant ou à son avocat. Certains parlementaires ont parfois comparu aux audiences de la Commission et ceux qui sont avocats l'ont souvent fait à ce titre. Par contre, peu de parlementaires sans formation juridique ont comparu au nom de leurs commettants.

Les audiences des grands organismes de régulation sont quelque peu différentes parce qu'elles ne mettent pas en cause des intérêts particuliers. Ainsi, étant donné la nature de ses activités, l'ONE a rarement des contacts individuels avec les parlementaires. Par contre, il n'est pas rare qu'un parlementaire comparaisse devant le CRTC dans le cadre d'une audience concernant la radiodiffusion dans sa circonscription. Les parlementaires reçoivent des avis d'audience et le Conseil a même prévu une procédure permettant de leur faciliter les choses. Ils sont les premiers à prendre la parole et sont suivis par les élus municipaux et les requérants. Au cours de ces audiences, le député limite son exposé à des généralités sur la radiodiffusion et se garde bien d'intercéder en faveur d'un requérant au détriment d'un autre.

De son côté, la CCT entretient également des contacts avec les parlementaires. Ces contacts se rapportent souvent à des sujets d'intérêt national ou d'intérêt local, tels que les services de transport ferroviaire. La Commission n'a pas établi de procédure spéciale mais les règles qui régissent ces contacts sont suffisamment souples pour permettre aux parlementaires d'obtenir satisfaction. Règle générale, les lettres des députés sont classées et ne sont pas portées à l'attention des commissaires de sorte qu'elles ne peuvent influencer leurs décisions.

Les contacts individuels de ce type constituent un mécanisme utile, surtout pour les organismes qui traitent les demandes des particuliers. Ces

contacts, à cause de leur caractère confidentiel, comportent cependant le danger de compromettre l'autonomie des organismes. Même s'il est rare qu'un organisme perde son autonomie à cause des contacts individuels, la chose se produit tout de même parfois. Le président de la CCP, M. Solomon, nous a rapporté que si certaines des lettres reçues par son organisme avaient été envoyées à une cour de justice, leurs auteurs auraient sans doute été traduits en justice pour outrage au tribunal. Par ailleurs, deux cas ont été relevés dans les huit dernières années où des parlementaires ont laissé entendre dans leurs lettres que si certaines décisions rendues ne les satisfaisaient pas, les commissaires devraient s'attendre à ce que leur mandat ne soit pas renouvelé. À quelques reprises, le CRTC a été obligé de renvoyer une lettre à son auteur parce que la décision était déjà en délibéré et qu'il considérait non convenable de la garder au dossier.

La seule façon vraiment efficace pour pallier ce danger est, pour un organisme, de se présenter comme le fait la CAI, à savoir comme un véritable tribunal. Cette solution comporte toutefois, elle aussi, ses faiblesses. Ces inconvénients ont cependant l'avantage de limiter les situations conflictuelles dans lesquelles peuvent se retrouver les parlementaires. Ainsi, comme nous l'a souligné le président de la CAAC, M. Thompson, si les parlementaires réussissaient à obtenir une allocation pour certaines personnes, ils se rendraient responsables envers tous leurs commettants qui n'en n'ont pas reçu. La plupart des présidents d'organismes sont d'avis que l'autonomie d'un organisme est avant tout le reflet de l'état d'esprit de ses propres membres et que la meilleure solution consiste donc à conserver le système dans sa forme actuelle et à traiter chacun des problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent.

Un deuxième type de «contact individuel» intervient lorsqu'un parlementaire devient lui-même un requérant. La chose peut se produire lorsqu'un précédent est invoqué pour régler une question, ou lorsqu'un parlementaire agit comme prête-nom pour une demande en appel adressée au Cabinet. Ainsi, en 1978, M. Don Mazankowski, député (P.C.-Vegreville), est intervenu auprès du gouverneur en conseil en déposant une requête visant à rescinder ou à modifier une ordonnance rendue par le Comité des transports par chemin de fer de la CCT[264]. Pour sa part en 1977, le député Ian Watson (Lib.-Laprairie) a présenté au gouverneur en conseil, une requête visant à modifier ou à rescinder une décision de la CCT sur le service de train de passagers au Québec[265]. Toutefois, aucune de ces requêtes n'a été accueillie. Les contacts de ce type entre les parlementaires et les organismes sont rares.

2. Les contacts institutionnels

Quelques institutions mises sur pied par le Parlement sont en mesure de jouer un rôle d'intermédiaire entre le Parlement et les organismes

administratifs. Il a déjà été question dans la présente étude d'un certain nombre d'entre elles. L'une des plus importantes est le Bureau du Vérificateur général, qui porte à l'attention de la Chambre tous les cas de mauvaise utilisation des deniers publics par un organisme administratif. Un autre exemple est celui de la CCDP, qui peut se pencher sur un grief concernant un organisme administratif tout autant que s'il s'agissait de n'importe quel autre secteur du gouvernement. Il faut mentionner enfin qu'un certain nombre de commissions royales d'enquête ont également exercé ce type de fonction. Dans les lignes qui suivent, nous discuterons brièvement du rôle d'une autre de ces institutions déjà existante et de deux autres modèles institutionnels dont l'utilisation n'est pas encore reconnue au Canada.

La CRDC a été créée en 1971 dans le but:

> ...d'étudier et de revoir, d'une façon continuelle et systématique, les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, moderniser et réformer...[266]

La Commission doit, de temps à autre, faire rapport de ses recommandations au ministre de la Justice, qui les dépose à la Chambre. Peu de temps après la création de la CRDC, le ministre de la Justice a demandé à la Commission d'étudier «les problèmes généraux liés à la procédure devant les tribunaux administratifs». Devant le peu de renseignements sur le fonctionnement du processus administratif fédéral, la Commission a entrepris une série d'études portant sur la procédure suivie par certains organismes. Ces études ont été complétées par des documents d'étude spéciaux, comme celui-ci. Elles ont permis à la Commission de formuler des propositions sur les besoins de réforme qui existent dans ce domaine, propositions que l'on peut retrouver dans le document de travail n° 25 sur *Les organismes administratifs autonomes*[267]. Lorsque ces études auront débouché sur un ou plusieurs rapports à l'intention du Parlement, un plan d'ensemble de réforme aura alors vu le jour. La Chambre elle-même n'étant pas en mesure d'entreprendre ce genre d'étude, la CRDC constitue donc, elle aussi, un mécanisme utile par lequel le Parlement peut être tenu au courant des problèmes majeurs que posent les organismes administratifs.

Un type de contact institutionnel qui n'existe pas encore au Canada au niveau des institutions fédérales est un Bureau de l'ombudsman. Un tel bureau pourrait s'occuper directement des problèmes des commettants qui accaparent actuellement une bonne partie de l'emploi du temps des parlementaires. Le commissaire en chef de la CCDP et ancien député, M. Fairweather, nous a fait remarquer que sa Commission recevait, de la part des parlementaires, un grand nombre de demandes d'aide. Malheureusement, les trois quarts de celles-ci environ se rapportent à des questions qui n'entrent pas dans les attributions de la Commission. Un ombudsman serait donc en mesure de répondre d'une manière plus efficace aux problèmes entre les particuliers et le secteur public fédéral, y compris

les organismes administratifs fédéraux. L'existence d'une telle institution permettrait d'alléger la charge de travail des parlementaires, soit en leur fournissant des réponses rapides à certaines questions, soit en leur indiquant l'endroit où leurs commettants pourraient s'adresser pour trouver ces réponses. Cette institution pourrait constituer un lien supplémentaire entre le Parlement et les organismes administratifs.

D'autres pays ont créé des institutions chargées de surveiller et de contrôler les organismes administratifs[268]. Le "Council on Tribunals" du Royaume-Uni, l'"Administrative Conference of the United States" et l'"Administrative Review Council" en Australie en sont des exemples et ces institutions occupent une place importante dans le système administratif de ces pays. Il est nécessaire d'assurer une bonne surveillance des aspects techniques des organismes administratifs tels que la régularité et le bien-fondé des procédures qu'ils utilisent, la place qu'occupent les nouveaux organismes dans le système actuel et la rédaction des lois qui les régissent. Le Parlement n'a ni le temps, ni la compétence nécessaires pour se pencher sur des questions aussi techniques. En confiant cette responsabilité à une instance autonome, le Parlement s'assure ainsi que ces tâches sont accomplies et se réserve du temps pour s'occuper des grandes questions politiques.

3. Les autres contacts

Le présent chapitre, en conclusion, traitera de certaines questions disparates ayant trait aux rapports entre les organismes administratifs et le Parlement: les nominations au sein des organismes, la nomination d'anciens parlementaires, les motifs des décisions, la liberté d'accès à l'information et les lois de temporarisation.

La plupart des lois créant des organismes prévoient que leurs membres sont nommés par décret du gouverneur en conseil. Le pouvoir de nomination appartient donc au «ministre responsable» des activités de l'organisme ou au premier ministre. Le Parlement ayant peu à dire dans le processus de nomination, ce dernier peut, à long terme, être utilisé pour influencer l'orientation d'un organisme. Les parlementaires peuvent tout au plus critiquer ces nominations après coup. Sept lois prévoient à l'heure actuelle que les membres des organismes administratifs ne peuvent être révoqués que sur adresse conjointe du Sénat et de la Chambre des communes[269]. La Commission Lambert a, pour sa part, recommandé que cette règle soit étendue à l'ensemble des organismes exerçant des pouvoirs de réglementation afin de protéger leur autonomie[270]. Toutefois, même s'il protège l'organisme contre l'ingérence de l'exécutif, ce pouvoir de

destitution constitue aussi une manifestation extrême du principe de l'imputabilité, même si sa nature radicale rend son exercice peu fréquent. Ce pouvoir de révocation constitue toutefois un point de contact, au moins théorique, entre le Parlement et les organismes administratifs.

Au Canada, ce pouvoir de nomination par l'exécutif s'est souvent traduit par la nomination de parlementaires au sein de ces organismes lorsque cela représentait un avantage politique. On compte ainsi à l'heure actuelle cinq anciens parlementaires au sein de la CCP, deux au sein de la CCT (dont le président), un au sein de l'ONE et un (le commissaire en chef) au sein de la CCDP. Il est difficile d'apprécier la valeur de ce point de contact. Toutefois, il est possible qu'il permette d'accroître à l'intérieur de ces organismes la conscience des questions préoccupant les parlementaires. Il ne semble pas y avoir de tendance du mouvement inverse. Un ancien président du CRTC fut nommé au sein du Cabinet mais il dut toutefois remettre sa démission peu de temps après sa défaite à une élection partielle qui aurait pu lui permettre de siéger à la Chambre des communes.

Nul ne peut nier l'importance pour les organismes administratifs de motiver leurs décisions par écrit. Sans cette motivation, le droit d'appel est illusoire. Ces motifs constituent également une bonne indication sur les orientations d'un organisme particulier, comme la façon dont il interprète son mandat, l'étendue de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et l'importance qu'il accorde à divers objectifs incompatibles les uns avec les autres. Ces motifs sont encore plus utiles pour des organismes comme la CAI, dont le mandat est judiciaire et pour laquelle il serait inopportun d'obliger les membres à rendre compte par l'entremise de mécanismes d'imputabilité tels que les comités de la Chambre. L'obligation pour un organisme de fournir les raisons écrites de ses décisions peut, par conséquent, constituer un autre point de contact important entre les organismes administratifs et les hommes politiques.

Certains pays, notamment les États-Unis, ont édicté des lois visant à établir le droit d'accès du public aux documents du gouvernement. Une plus grande disponibilité de l'information sur le secteur public est devenue indispensable pour ceux qui entretiennent des contacts avec le gouvernement. Plus l'intérêt porté à l'appareil gouvernemental est grand, plus l'accès à l'information devient important. Étant donné que les parlementaires entretiennent des contacts plus fréquents avec le gouvernement, on pourrait s'attendre à ce qu'ils tirent un plus grand profit d'un tel droit que le simple citoyen. Un mécanisme formel et institutionnel d'accès à l'information, tel l'adoption d'une loi sur la liberté d'accès à l'information, constituerait un autre point de contact important entre les organismes et le Parlement. À ce sujet, il faut rappeler l'existence de certaines nouvelles lois de «transparence» qui obligent les autorités administratives à mener une part accrue de leurs activités au vu et au su du public.

Le dernier point de contact à souligner dans le présent chapitre et qui n'est pas fréquemment utilisé au Canada, est ce que l'on appelle les lois de temporarisation. Ces dispositions législatives imposent une limite de vie aux organismes. Au terme de cette durée, si le mandat de l'organisme n'est pas renouvelé par le Parlement, l'organisme cesse alors automatiquement d'exister. Ces lois n'existent à l'heure actuelle que pour quelques organismes, comme la CLI et l'APN, dont la nature même des activités restreint la durée du mandat. Le rapport de la Commission Lambert a recommandé d'appliquer ce type de dispositions législatives aux programmes de dépenses statutaires (c'est-à-dire qui ne nécessitent pas, chaque année, d'approbation par l'entremise du processus des subsides) mais non aux organismes administratifs[271]. Les défenseurs de ce type d'intervention soulignent l'importance de procéder à l'examen automatique du mandat des organismes et l'avantage de les obliger à justifier de temps à autre leur existence. Par contre, les opposants sont d'avis que ces lois sont trop brutales puisqu'elles frappent même les organismes qui ne sont pas contestés. Certains craignent également que le processus de renouvellement ne cède sous le poids de la pression exercée à l'endroit du calendrier législatif et ne devienne alors qu'une simple formalité. L'exemple de la *Loi sur les banques* confirme cette crainte. En effet, il est d'usage que cette loi soit revue tous les dix ans. La dernière fois que la loi a fait l'objet d'une révision, il a été édicté que ses dispositions resteraient en vigueur jusqu'au mois de juillet 1977[272]. Cette échéance a été repoussée à trois reprises sans même que le nouveau projet de loi ait pu faire l'objet d'un débat. Après une autre prorogation du délai, la nouvelle loi a finalement été adoptée au mois de novembre 1980[273]. La disposition d'origine n'a donc pas réussi à imposer une révision de la loi, parce que le temps dont disposait la Chambre a été consacré à d'autres sujets que le gouvernement considérait alors comme prioritaires.

CHAPITRE CINQ

Le Parlement et les organismes administratifs

Nous avons étudié jusqu'ici le contexte constitutionnel dans lequel les organismes administratifs et le Parlement fonctionnent ainsi que les rapports qui existent entre ces deux types d'institutions du système gouvernemental canadien. Le but de ce dernier chapitre est de faire une synthèse de certaines des observations et des conclusions formulées jusqu'ici, et de proposer certains changements visant à renforcer ces rapports. Pour ce faire, le chapitre sera divisé en cinq parties. Dans la première, nous examinerons à nouveau quelques-unes des hypothèses soulevées au cours des discussions précédentes. Nous reprendrons également les sept aspects de l'imputabilité des organismes administratifs étudiés à la fin du troisième chapitre et considérés comme des indicateurs valables à porter à l'attention du Parlement. Nous résumerons aussi la pratique actuelle de ceux-ci. Dans les trois parties suivantes, nous formulerons des recommandations après avoir tracé les grandes lignes des trois principales questions que soulève l'existence des organismes administratifs dans une démocratie parlementaire, soit: la place des organismes au sein du système, les contacts entre le Parlement et les organismes et, finalement, les structures et les procédures nécessaires à l'établissement de rapports entre les organismes et le Parlement. Enfin, dans la dernière partie du présent chapitre, nous résumerons à nouveau les sept aspects précédemment mentionnés, en soulignant le fonctionnement de chacun d'entre eux au sein du système proposé.

A. La situation actuelle

1. Observations et hypothèses

La démocratie parlementaire telle qu'elle existe à l'heure actuelle au Canada se fonde sur un modèle qui a vu le jour avant la prolifération des organismes administratifs à laquelle nous assistons depuis quelques années.

Aussi n'est-il pas étonnant de constater que la théorie et les conventions qui sous-tendent ce système de gouvernement n'aient rien prévu pour ces organismes. Toutefois, les recommandations formulées dans la présente étude sont fondées sur l'hypothèse que les organismes administratifs constituent un élargissement du cadre de la démocratie parlementaire et non un recul de celle-ci. Par conséquent, les changements constitutionnels qui pourraient survenir à la structure actuelle du gouvernement ne nous préoccupent pas ici. Toutes les recommandations de la présente étude doivent donc avoir une portée pratique à l'intérieur du système dans lequel elles doivent être mises en œuvre. Elles doivent également tenir compte des nombreuses traditions et conventions qui imprègnent un régime gouvernemental de type parlementaire.

Il est également important de ne pas perdre de vue les réalités de notre système. Lorsqu'un gouvernement majoritaire est au pouvoir, les politiques mises en œuvre ne peuvent être modifiées sans son assentiment. Elles ne peuvent tout au plus qu'être retardées. Lorsque, au contraire, un gouvernement est minoritaire, ses politiques sont un peu plus susceptibles de subir des pressions. L'opposition doit toutefois faire preuve d'une certaine prudence et être prête, avant de repousser une motion présentée par le gouvernement, à se lancer en campagne électorale. Il y a donc peu d'intérêt à conférer au Parlement un droit de veto ou un pouvoir de ratification sur un sujet donné, puisque le gouvernement décide, en dernier ressort, du destin des motions parlementaires. Si le gouvernement souhaite des modifications, il est bien placé pour s'assurer qu'elles se produisent. Dans le cas contraire, aucune modification ne verra le jour et la sanction est donc inefficace. En fait, le véritable pouvoir du Parlement réside dans sa capacité de rendre publiques les affaires de l'État grâce à la publicité des débats de la Chambre des communes. Il est par conséquent nécessaire de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les questions importantes donnent effectivement lieu à un débat.

La notion de responsabilité ministérielle a suscité beaucoup de mépris et de scepticisme. Toutefois, elle est et demeure l'une des bases fondamentales du système gouvernemental de type parlementaire[274]. Les membres du Cabinet constituant toujours les principaux points de contact entre la Chambre et la Fonction publique, on peut s'attendre à une opposition de leur part à tout projet visant à saper leur position. Par ailleurs, ils seront toujours la cible favorite des attaques parlementaires pour tout ce qui a trait au fonctionnement et aux politiques du gouvernement. L'étendue de la responsabilité de l'exécutif doit être reliée au pouvoir qu'il détient effectivement. Lorsqu'un organisme administratif n'est pas véritablement indépendant, l'exécutif ne devrait pas se permettre de dégager sa responsabilité. Par ailleurs, le Cabinet ou le ministre qui n'ont pas de contrôle sur les activités d'un organisme administratif, ne devraient pas être tenus responsables des décisions de cet organisme. Ils devraient toutefois se

tenir au courant de ses activités, décider si elles sont conformes aux politiques gouvernementales, et être prêts à défendre ces politiques.

Le rôle légitime de l'exécutif est de gouverner. Le rôle légitime de la Chambre des communes est de surveiller les activités de l'exécutif. La présente étude tient pour acquis que les pouvoirs de l'exécutif n'ont intrinsèquement rien de mauvais, même si, comme pour tout autre type de pouvoir, des abus peuvent parfois être commis. Le gouvernement a été élu pour gouverner. Il est obligé d'utiliser les pouvoirs qui lui ont été confiés à cette fin et ce, sous la surveillance étroite du Parlement. De la même façon que le Cabinet est en droit de s'attendre à ce qu'il puisse faire son travail, le Parlement est en droit de s'attendre à ce que des ressources, des occasions et des moyens soient mis à sa disposition pour lui permettre de faire le sien. Par conséquent, l'exécutif ne peut, en toute légitimité, refuser au Parlement ce dont il a raisonnablement besoin pour lui permettre de continuer à exercer son rôle de surveillant vigilant et efficace des affaires gouvernementales[275].

Les organismes administratifs font partie intégrante du secteur public. Ainsi, ils sont soumis au pouvoir de surveillance du Parlement. La Chambre a le droit d'entretenir des rapports avec les organismes et d'examiner de façon appropriée leurs activités, de la même façon qu'elle examine les activités des autres secteurs du gouvernement. Il doit donc exister entre la Chambre et les organismes un lien favorisant l'exercice de ces rapports. Dans la mesure où ils sont créés, financés et sanctionnés par le Parlement, les organismes administratifs ont eux aussi tout intérêt à maintenir des liens solides avec la Chambre.

Une des restrictions à ce rôle du Parlement tient à l'ampleur même de sa tâche. La Chambre ne peut, en effet, pas tout faire. Si tel était le cas, le Cabinet serait inutile. Il existe même des restrictions à l'exercice de son rôle de surveillance; le Parlement n'est en effet pas en mesure de procéder à l'examen de chacune des décisions prises par chaque organisme administratif. La Chambre doit donc établir ses priorités. Elle doit effectuer un tri entre les affaires dont elle peut s'occuper elle-même, celles qu'elle peut déférer à d'autres niveaux de responsabilité et celles qu'elle peut laisser de côté sans grand risque. Un autre problème connexe est le temps limité dont dispose la Chambre. Que le gouvernement accapare la majeure partie de ce temps pour les affaires gouvernementales est tout à fait justifiable. En recommandant certaines modifications, il faut donc prendre garde de ne pas ajouter trop de sujets au calendrier de la Chambre de manière à immobiliser les initiatives gouvernementales.

Enfin, il convient de souligner certaines autres restrictions aux recommandations qui peuvent être formulées. Plusieurs aspects des activités de la Chambre sont, de par leur nature, dépourvus de structure et de discipline et doivent continuer de l'être. Les débats sur les projets de loi en Chambre en sont un exemple. Ces débats constituent un outil important dans le processus d'examen des nouvelles législations. Il serait pourtant

oiseux de proposer que les parlementaires consacrent plus de temps à discuter d'une question spécifique ou d'une autre lors de la création de nouveaux organismes, même si la chose permettrait sans doute de conférer une plus grande imputabilité à l'ensemble du système. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les parlementaires doivent demeurer libres de discuter des questions qu'ils jugent importantes[276]. Une contrainte additionnelle tient au fait que, même si le Parlement possède des moyens (sous forme d'information et de procédures) lui permettant d'obtenir des comptes rendus des organismes administratifs, encore faut-il que les parlementaires les utilisent. Il semble impossible de provoquer des changements d'attitude par des mesures de réforme. Le mieux que l'on puisse faire est de tenter de convaincre les parlementaires, par des arguments raisonnés, qu'il serait avantageux de discuter davantage de certains sujets spécifiques.

La présente étude est basée sur le danger de croire en l'existence d'un organisme administratif type ou même d'un «système» d'organismes type. Les organismes fédéraux exercent en effet un grand nombre de fonctions diverses, toutes différentes les unes des autres. Il y a donc, comme nous l'avons déjà souligné, un véritable danger à proposer des solutions d'application universelle alors qu'en fait, le caractère diversifié des organismes nécessite un large éventail de solutions[277]. Toute recommandation doit par conséquent s'inspirer de principes généraux mais tenir compte des cas d'exception. Aussi, il importe de ne pas perdre de vue cette diversité au moment de la mise en œuvre des réformes proposées.

2. Les aspects de l'imputabilité

À la fin du troisième chapitre, nous avons conclu que le rôle principal du Parlement était d'examiner, de vérifier et de critiquer l'ensemble du secteur public. En étudiant cette fonction par rapport aux organismes administratifs, sept aspects de cette imputabilité ont été identifiés[278]. Après avoir étudié, dans le quatrième chapitre, les points de contact entre le Parlement et les organismes administratifs, il est sans doute utile de revenir brièvement sur ces sept aspects afin de voir ce qu'il en est de chacun d'eux à l'heure actuelle.

(a) *La structure*

Le premier aspect à examiner concerne la structure et l'intégrité générale du système. Cet examen s'attache à l'organisation des organismes déjà existants, à la place qu'occupent les nouveaux organismes et aux relations entre les organismes et les autres secteurs gouvernementaux. Il comporte la revue des questions se rapportant à l'uniformité de la législation

et à l'aptitude d'un organisme administratif, dans sa forme actuelle, à accomplir sa tâche. Ce type d'examen s'effectue actuellement dans une large mesure par le biais des débats et de l'étude article par article des projets de loi portant création de nouveaux organismes administratifs ou modifiant des organismes déjà en place. Ce processus n'est pas satisfaisant pour de nombreuses raisons[279]. Tout d'abord, les lois concernant les organismes ne sont pas déposées en Chambre de façon régulière. Il n'existe donc aucun examen régulier ou systématique de quelque organisme que ce soit. Ensuite, un projet de loi portant sur un organisme particulier ne peut servir de fondement à un débat sur l'ensemble des organismes actuels. De plus, l'exercice systématique du pouvoir d'examen du Parlement est souvent rendu impossible par le fait qu'un certain nombre d'organismes sont créés par décret et donc, hors de portée du Parlement[280]. Enfin, comme nous l'avons souligné précédemment, il semble que très peu de temps soit consacré en Chambre à l'étude de ces questions, même dans le cas de certains projets de loi, comme celui des télécommunications, qui ont pour principal but de rationaliser les pouvoirs de deux organismes[281]. En fait, la seule référence à la place qu'occuperait un nouvel organisme dans la structure actuelle, fut faite à l'occasion du débat sur le projet de loi portant création de l'APN qui, rappelons-le, établit un nouveau système parallèle de réglementation[282], et même ce cas n'a pas suscité de discussions approfondies. L'organisation du secteur public est, dans une large mesure, une prérogative de l'exécutif. Bien que la chose soit moins vraie pour les organismes administratifs créés par une loi, il semble toutefois que le système actuel s'en remet largement à l'exécutif pour la constitution d'un système ordonné d'organismes capables d'entretenir des liens appropriés avec les autres secteurs du gouvernement[283]. À l'heure actuelle, le Parlement éprouve des difficultés quant à l'exercice efficace de son pouvoir de surveillance[284] dans ce domaine.

(b) *Le mandat*

Le deuxième aspect à examiner concerne le mandat confié à un organisme donné, afin d'en vérifier la clarté, les possibilités de contradictions internes et la conformité aux souhaits du Parlement. Cet examen se fait également en grande partie au cours des débats sur les projets de loi. Cette conformité du mandat fait normalement l'objet d'un débat en profondeur puisque c'est sur le fond que les mesures à adopter reçoivent le plus d'attention de la part du Parlement. Le meilleur exemple que l'on puisse trouver est celui de la CCT, à qui l'on avait confié le mandat de promouvoir un système de transport à la fois «adéquat, efficace et économique[285]». Toutefois, cet exemple a fait apparaître une lacune. En effet, l'adjonction du terme «adéquat» a eu pour effet de créer une contradiction interne dans les objectifs de la CCT. L'établissement d'objectifs précis et détaillés est un des facteurs importants de l'imputabilité des organismes. L'essence de tout système d'imputabilité réside dans l'établissement de normes de rendement.

Si ces normes sont ambiguës, contradictoires ou absentes, l'organisme reçoit alors, de façon indirecte le pouvoir d'élaborer des politiques et d'établir des priorités. Le système actuel permet un examen du contenu, de la clarté et de la cohérence du premier mandat d'un organisme administratif (bien que cette possibilité ne soit pas toujours pleinement utilisée), mais ne fournit aucun mécanisme pour un réexamen périodique et une remise à jour de ce mandat[286].

(c) *Les politiques*

En troisième lieu, les politiques élaborées par un organisme devraient être étroitement surveillées (comme du reste toute directive transmise par l'exécutif à un organisme), surtout celles portant sur l'interprétation par celui-ci de son mandat et de sa compétence. À l'heure actuelle, il n'existe aucune tribune officielle permettant l'examen des politiques élaborées par les organismes. Cet examen s'effectue en partie au cours de la période de questions en Chambre ou lors de divers débats tels que ceux prévus par l'article 26 du Règlement de la Chambre[287]. Cet exercice revêt surtout la forme d'une réaction à des décisions particulières. Comme nous l'avons déjà mentionné, les rapports annuels des organismes permettent rarement un examen des politiques élaborées par ces derniers, en raison de leur contenu même et du manque de discussion dont ils font l'objet par la Chambre ou ses comités[288]. Le principal examen des politiques poursuivies par les organismes a lieu lorsque les présidents comparaissent au moment de l'octroi des subsides[289]. Ce processus n'étant toutefois pas spécialement destiné à l'examen des politiques des organismes, l'étude qui y est alors faite est inefficace, incomplète et dépourvue de toute analyse comparative systématique entre les politiques élaborées par ces organismes et leur mandat tel que défini par la loi. Dans l'ensemble, le Parlement possède seulement une capacité «d'éteindre des feux de paille», c'est-à-dire de réagir rapidement aux questions urgentes. Il ne possède pas la capacité de procéder à un examen approfondi des politiques élaborées par ces organismes.

(d) *Les pouvoirs législatifs subordonnés*

Le quatrième aspect devant faire l'objet d'un examen concerne l'étendue et l'exercice des pouvoirs subordonnés de légiférer. À l'heure actuelle, ces pouvoirs sont contrôlés par le biais des débats sur les projets de loi portant délégation du pouvoir réglementaire[290]. L'exercice de ces pouvoirs devrait être sujet à examen, tant sur le fond que sur la forme. Il n'existe pour l'instant aucune technique d'examen sur le fond, sauf un petit nombre de lois conférant un pouvoir de résolution affirmative ou négative au Parlement[291]. Il existe également un processus d'examen extra-parlementaire de sujets isolés tels que l'examen de la conformité de la

législation déléguée à la *Déclaration des droits* et à la *Loi sur les droits de la personne*[292]. Par contre, sur le plan de la forme, il existe une méthode systématique bien établie de contrôle. Nous avons ainsi vu comment les travaux du Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires, même assujettis à certaines restrictions, constituent un système d'examen nettement supérieur aux autres types d'examen concernant les autres aspects des activités des organismes administratifs[293]. Ceci dit, il est possible de critiquer les priorités du Parlement sur ce point. En effet, il semblerait possible que certaines institutions, telles que la Fonction publique ou les tribunaux, puissent procéder à l'examen de la forme et de la légalité des textes réglementaires. De plus, certaines conditions imposées par le Comité mixte, comme celles portant sur l'imposition de pénalité et l'effet rétroactif, pourraient être appliquées correctement grâce à l'adoption d'une disposition générale établissant qu'aucun pouvoir général de réglementation ne peut autoriser de telles choses. Pour sa part, le Parlement devrait peut-être consacrer une part de ses activités à l'examen sur le fond. Il pourrait à cette fin utiliser certains critères utilisés par le Comité mixte et consacrés par des expressions telles que «usage inusité ou imprévu des pouvoirs» et «pouvoirs enfreignant indûment les droits de l'individu».

(e) *Les pouvoirs discrétionnaires*

La portée et les modalités d'application des pouvoirs discrétionnaires devraient également faire l'objet d'un examen. Encore une fois, la question de la portée de tels pouvoirs peut être soulevée au cours du débat sur la loi qui les accorde. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, les parlementaires ne semblent pas particulièrement préoccupés par le problème de l'attribution de vastes pouvoirs discrétionnaires aux organismes administratifs[294]. Bien plus, l'examen de l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires est plutôt fait au hasard. Ces questions sont parfois abordées au cours du processus d'examen du Budget des dépenses et on ne saurait alors qualifier la chose d'examen systématique de la cohérence et de l'opportunité de l'exercice de ces pouvoirs. De plus, les rapports des organismes ne présentent guère d'utilité sur ce point. L'examen des pouvoirs discrétionnaires constitue l'aspect des activités des organismes administratifs qui laisse le plus à désirer.

(f) *Les finances*

Le sixième aspect concerne le contrôle financier dont l'exercice est assuré par un certain nombre de procédures bien établies. Les débats en comité sur les prévisions budgétaires permettent l'examen des propositions de dépenses préliminaires même si, comme nous l'avons signalé précédemment, ces débats ne sont pas toujours utilisés à cette fin[295]. L'examen *a posteriori* des comptes publics par le Vérificateur général et le

Comité des comptes publics semble bien fonctionner[296]. Le processus financier est un processus plus formel en raison de la démarche annuelle effectuée auprès du Parlement en vue d'obtenir des crédits. Ce processus comporte toutefois certaines lacunes et il serait bon de consulter, une fois de plus, les nombreuses recommandations de la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité, dite «Commission Lambert».

(g) *Les cas particuliers*

Le septième et dernier aspect devant faire l'objet d'un examen critique concerne le sort réservé aux cas particuliers. Il s'agit là d'un point délicat puisque, dans la plupart des cas, il n'est pas désirable de s'attendre à ce qu'un organisme justifie telle ou telle décision devant la Chambre. Le Parlement a intérêt non pas à recevoir un compte rendu des décisions des organismes mais plutôt à être renseigné sur la façon dont les organismes exercent en général leurs pouvoirs ou interprètent leur mandat. La solution n'est donc pas de s'attaquer aux décisions rendues par les organismes administratifs, mais plutôt de modifier la loi et de pousser l'exécutif à agir. La plupart des organismes publient les motifs de leurs décisions et plusieurs rapports annuels en donnent les grandes lignes. Il n'existe toutefois, à l'heure actuelle, aucun mécanisme permettant de porter les résultats des cas particuliers à l'attention du Parlement, ou de prévoir leur étude et un débat. La plupart du temps, il est probable que les parlementaires prennent connaissance des décisions des organismes par l'entremise de plaintes émanant de leurs commettants et ce genre de contact est sans doute utile pour identifier les questions qui posent le plus de difficultés. Il est possible de résoudre ces difficultés grâce à l'intervention individuelle des parlementaires au cours de la période des questions ou lors du processus d'examen des prévisions budgétaires, en présence des présidents d'organismes. Toutefois, il n'existe aucune institution ou procédure qui permette l'exercice systématique de cette fonction.

(h) *Conclusion*

L'étude de ces sept aspects des activités des organismes administratifs qui devraient faire l'objet d'un examen par le Parlement, permet de constater qu'il y a place pour beaucoup d'amélioration. Le reste du présent chapitre sera consacré à l'examen des trois principales questions soulevées ici et certains changements qui, selon nous, devraient permettre d'améliorer le système, seront proposés.

B. La question du statut

La partie non écrite de notre Constitution prévoyant les types de rapports entre les ministres de la Couronne, le Parlement, la Fonction publique et les tribunaux, a été largement établie au cours du dernier siècle. Or, à cette époque, les organismes administratifs ne jouaient pas un rôle de premier plan dans l'appareil gouvernemental et cette partie de notre Constitution ne prévoit donc pas clairement leur existence au sein du système. Aucun type de gouvernement fondé sur des coutumes et des conventions ne peut exister sans théorie politique sous-jacente. Notre science politique n'a cependant pas trouvé jusqu'ici de solution d'ensemble au problème du statut des organismes administratifs au sein d'un système de démocratie parlementaire. Aucun consensus général n'existe quant au type de rapport qui devrait exister entre les centres du pouvoir politique et les organismes administratifs. Par ailleurs, les débats sur la notion de juridiction embrouillent inextricablement les rapports entre les organismes et les tribunaux de droit commun. Un autre problème qui demeure toujours sans solution tient à l'harmonisation des objectifs contradictoires que représentent d'une part le maintien de l'autonomie des organismes et d'autre part leur imputabilité devant le Parlement.

Dans le deuxième chapitre, nous avons mentionné que l'une des principales qualités des organismes était leur capacité d'exercer une fonction d'isolateur entre le gouvernement et les activités de ce dernier[297]. Ces organismes sont utiles lorsqu'il paraît nécessaire d'assurer l'impartialité dans les arbitrages, dans les décisions judiciaires, dans les attributions, dans l'exercice de certains pouvoirs discrétionnaires, dans la participation commandée de certains groupes d'intérêt et aussi pour éviter l'influence partisane ou le favoritisme politique. Cette fonction ne peut être bien remplie que si l'organisme se voit conférer un certain degré d'autonomie et si les contrôles gouvernementaux traditionnels sont réduits au minimum. Dans une telle perspective, le maintien de l'autonomie des organismes administratifs par rapport à l'exécutif et à la Fonction publique devient un objectif souhaitable.

À l'autonomie des organismes s'oppose la mise en valeur par le Parlement du principe de l'imputabilité du gouvernement devant les représentants élus du peuple. Un pas en avant vers la réalisation de l'autonomie entraîne, dans une certaine mesure, une perte d'imputabilité et une difficulté accrue d'orienter les activités de l'organisme dans le sens des priorités gouvernementales, ce qui de plus, soulève des difficultés au niveau de l'harmonisation des politiques du gouvernement avec celles poursuivies par l'organisme. Par contre, l'augmentation du degré d'imputabilité de l'organisme restreint la souplesse de ce dernier ainsi que sa capacité de mettre en application sa compétence à l'ensemble de ses activités, ce qui,

dans une certaine mesure, remet complètement en question la raison première de la création de l'organisme. La solution consiste sans aucun doute à ne pas favoriser l'autonomie au détriment de l'imputabilité, et vice versa. Il s'agit simplement de trouver un juste milieu entre ces deux objectifs contradictoires.

La tâche, déjà difficile en elle-même, de déterminer le véritable point d'équilibre, est rendue encore plus complexe par la présence de certains autres facteurs. Le premier tient à la grande diversité des fonctions qu'un organisme donné peut exercer. En effet, il est possible que le niveau d'imputabilité requis pour l'exercice d'un rôle soit incompatible avec le degré d'autonomie requis pour en exercer un autre. La seconde difficulté réside dans la diversité qui existe parmi les organismes administratifs. Le point d'équilibre idéal pour l'un d'entre eux ne convient pas nécessairement à un autre. Par conséquent, chaque organisme commande des solutions particulières. Il est impossible, sinon faux, de considérer les organismes comme constituant un quatrième ordre de gouvernement, dans le seul but de définir les rapports entre eux et les trois autres ordres[298] de gouvernement.

Les rapports qui existent entre les trois ordres traditionnels de pouvoir sont relativement simples. L'ordre législatif, représenté par le Parlement, est imputable devant la population par l'entremise du processus électoral. L'ordre exécutif est imputable devant le Parlement par l'entremise du principe de la responsabilité ministérielle. Enfin, bien que l'ordre judiciaire ne soit responsable devant aucun des deux autres ordres en raison de son autonomie, il n'en demeure pas moins que ses activités sont restreintes par les coutumes et la discipline judiciaires, par les procédures d'appel, par son défaut de compétence sur les questions autres que celles qui lui sont soumises, par l'obligation de traiter chaque cas individuellement et par le pouvoir du Parlement de modifier les lois. L'imputabilité est donc l'apanage du pouvoir exécutif au même titre que l'autonomie est celui du pouvoir judiciaire. Tenter de définir les rapports qui devraient exister entre le Parlement et les organismes administratifs en s'inspirant des rapports actuels entre le Parlement et les deux autres ordres de pouvoir, a le double avantage de procéder à une analyse à partir de données connues et de permettre ensuite de trouver des solutions conformes à nos traditions politiques. Toutefois, cette façon de procéder n'apporte pas une réponse complète. Tout d'abord, elle ne permet pas de tenir compte des relations entre le Parlement et les organismes qui exercent des pouvoirs législatifs. Ensuite, elle ignore le problème des organismes qui ont des fonctions traditionnellement exercées par plus d'un ordre de pouvoir. Enfin, elle ne prend pas en considération la situation des organismes qui ne sont pas sujets à certaines des restrictions imposées aux pouvoirs exécutif et judiciaire.

Au plan de la logique pure, l'imputabilité d'un organisme administratif devant le Parlement peut être directe, indirecte ou absente. L'imputabilité directe peut être définie comme le rapport direct entre un organisme et le

Parlement, sans intervention d'aucune autre institution. Ce type d'imputabilité est rare et n'existe que dans le cas d'un petit nombre d'institutions spécifiques telles que le Bureau du Vérificateur général. Comme le quatrième chapitre a permis de le constater, il existe peu de contacts directs entre les organismes et le Parlement, les plus importants se limitant en effet aux comparutions des présidents de ces organismes devant les comités de la Chambre. La plupart des contacts sont donc indirects et s'exercent par le truchement des ministres. Comme nous l'avons souligné plus haut, c'est le Cabinet qui depuis longtemps assure le point de contact entre le Parlement et la Fonction publique[299] et la création de liens directs serait donc probablement interprétée par certains comme un affaiblissement additionnel de la responsabilité ministérielle. L'absence d'imputabilité devant le Parlement ne constitue pas un rejet des principes de la démocratie parlementaire. Les tribunaux par exemple n'ont pas cette imputabilité mais, comme nous l'avons mentionné précédemment, ils sont cependant assujettis à d'autres genres de restrictions.

Au point où nous en sommes rendus, on doit se rendre compte que la question du statut des organismes administratifs peut se résumer à deux questions connexes: d'une part, le type de relations souhaitables entre le gouvernement et les organismes administratifs et d'autre part, le degré d'autonomie idéal pour ces derniers. Puisque aucune réponse simple ne peut être apportée à ces questions, il est préférable d'aborder le problème sous un autre angle. En premier lieu, et d'une façon très générale, le rapport qui doit exister entre l'organisme et les autres secteurs du gouvernement doit être défini de façon spécifique par la loi constitutive de l'organisme. Le défaut de ce faire suppose soit que ce rapport n'est pas jugé important, soit qu'il est déjà suffisamment défini par les conventions politiques, supposition qui n'est vraie ni dans un cas, ni dans l'autre. Définir le statut des organismes cas par cas se bute à la diversité qui existe parmi ceux-ci. Un des corollaires de cette recommandation est donc la nécessité d'éviter d'employer des termes vagues tels que «cour d'archives» pour décrire le statut et les rapports d'un organisme administratif car de telles expressions ne sont pas suffisamment précises.

En second lieu, un même organisme ne devrait jamais se voir confier des rôles incompatibles. Dans un régime parlementaire, il est nécessaire d'assurer une séparation des pouvoirs. Ainsi, personne ne devrait cumuler à la fois les fonctions de législateur, de procureur et de juge et personne ne devrait pouvoir être juge de sa propre cause. Même si l'un des avantages des organismes administratifs tient à leur capacité de réunir des fonctions normalement exercées par d'autres ordres de pouvoir, il ne faut cependant pas aller trop loin dans ce sens. Lorsque l'une de ces fonctions exige une grande mesure d'autonomie alors qu'une autre demande un certain degré d'imputabilité, et si aucune façon de séparer ces fonctions au sein d'un même organisme n'est possible, la mise sur pied d'un système à deux paliers devrait alors être envisagée.

En troisième lieu, lors de la création d'un nouvel organisme, chacune des fonctions qui lui sont dévolues devrait être déterminée et la loi constitutive devrait aussi définir clairement le degré d'imputabilité (ou d'autonomie) propre à chacune de ces fonctions. Cela nécessite encore une fois une définition claire des rapports qui doivent exister entre l'organisme et les autres instances gouvernementales. Le fait de porter une attention particulière sur chacune des fonctions confiées au nouvel organisme devrait permettre de révéler toute incompatibilité qui pourrait surgir entre celles-ci. Cela permettrait également d'éviter d'accorder une importance exagérée à une fonction ou à un modèle d'organisme en particulier, ce qui entraînerait une définition appropriée des rapports spécifiques touchant la fonction concernée dans la loi constitutive de l'organisme, mais non des autres fonctions également dévolues à ce même organisme. La loi constitutive de l'organisme doit déterminer lors de l'établissement des degrés d'imputabilité et d'autonomie, qui exercera le pouvoir réel. Ainsi, la loi devrait établir de façon claire si l'organisme n'a pour seul mandat que de conseiller et de proposer, et si les vrais pouvoirs décisionnels sont confiés au Cabinet. Aucun degré d'autonomie d'un organisme, ni aucun degré de subordination par rapport à l'exécutif ne peut être qualifié *a priori* d'inacceptable si les contrôles appropriés ont été mis en place et si les rapports qui doivent exister entre l'un et l'autre sont clairement définis. Le véritable danger réside au contraire dans un manque d'autonomie des organismes associé à un manque de responsabilité de la part de l'exécutif.

En quatrième lieu, en vertu du principe de la responsabilité gouvernementale en régime parlementaire, aucun organisme ne devrait se voir accorder un degré d'autonomie plus grand que celui qui lui est nécessaire pour s'acquitter de son mandat. La responsabilité du gouvernement devant le Parlement devrait, dans la mesure du possible, être maintenue. Dans le cas contraire, d'autres restrictions, telles que celles appliquées aux tribunaux, doivent effectivement être mises en place. Ces mesures restrictives peuvent notamment prendre la forme d'un droit d'appel devant un tribunal ou un autre organisme administratif, ou de directives définies dans la loi constitutive de l'organisme.

Enfin, l'imputabilité d'un organisme administratif devant le Parlement devrait toujours être du type indirect. Cette imputabilité indirecte signifie en fait que le Cabinet a la responsabilité première de surveiller l'activité de l'organisme et que les ministres sont ensuite responsables devant le Parlement de leur action ou de leur inaction. Le fait de mettre cette responsabilité sur les épaules de l'exécutif obligera le Cabinet ou le ministre à mettre en place les mécanismes nécessaires pour exercer un contrôle effectif de l'activité de l'organisme. Ainsi, les rapports entre le Parlement et les organismes administratifs seront davantage des rapports d'influence que des rapports de subordination.

La conclusion selon laquelle la question du statut des organismes administratifs doit être examinée cas par cas exige que les recommandations

qui seront formulées soient d'ordre relativement général. Aucun régime unique d'imputabilité ne peut s'appliquer à tous les organismes. Toutefois, il est possible de démontrer que l'application des cinq principes ci-haut mentionnés à certaines fonctions couramment exercées par les organismes administratifs, est possible. Prises isolément, peu de ces fonctions soulèvent de difficultés réelles quant au degré optimum d'imputabilité ou d'autonomie. Un organisme auxiliaire peut se voir confier le même degré d'autonomie que l'ordre de pouvoir dont il est l'auxiliaire. Les organismes consultatifs ne posent aucun problème d'imputabilité, parce qu'il est toujours possible de ne pas entériner leurs recommandations. Quant aux organismes qui font office d'experts, il n'existe guère de problèmes à moins que cette fonction ne soit combinée avec une autre fonction telle que l'élaboration de politiques. La nécessité d'être autonomes pour les organismes qui exercent exclusivement des fonctions judiciaires ou d'arbitrage, ne fait aucun doute. Il convient cependant de s'assurer que d'autres restrictions (telles que celles qui s'appliquent aux tribunaux) ont été mises en place. À l'autre bout de cet éventail, les organismes voués à l'élaboration des politiques et ceux qui exercent des fonctions de régulation doivent de toute évidence se voir imposer un certain degré d'imputabilité devant les représentants élus[300].

Les difficultés deviennent plus aiguës lorsqu'un organisme combine différentes fonctions, ce qui représente le cas le plus fréquent. Ainsi, les organismes qui exercent des fonctions d'attribution ou des pouvoirs discrétionnaires, combinent habituellement certaines compétences d'élaboration de politiques (puisqu'un pouvoir discrétionnaire implique l'absence de règles d'exercice strictes) avec des pouvoirs judiciaires ou des pouvoirs attributifs spécifiques. Les modalités d'application des politiques doivent alors tenir compte des directives gouvernementales. Toutefois une certaine mesure d'indépendance reste néanmoins nécessaire pour protéger les requérants. Les grands organismes de régulation connaissent habituellement ce genre de difficultés parce qu'ils combinent à la fois des fonctions de régulation, d'élaboration de politiques et des fonctions judiciaires.

Le cas du CRTC est une bonne illustration. Aux termes de la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC est tenu d'administrer certains aspects de la radiodiffusion canadienne. La *Loi sur la radiodiffusion* définit les objectifs généraux qui doivent être poursuivis, mais ne fournit aucun détail sur la façon dont le Conseil doit s'y prendre pour y parvenir. Cette tâche exige un certain nombre de décisions politiques, notamment sur la propriété canadienne des moyens de radiodiffusion, sur le contenu des programmes et sur la politique en matière de publicité. Le gouvernement devrait normalement avoir son mot à dire sur ces questions. Par contre, les questions épineuses que sont la liberté de la presse et la nécessité de trancher les cas particuliers de façon impartiale, exigent que les politiciens ne participent pas trop activement aux travaux du Conseil. Des problèmes semblables ont été soulevés lors de l'attribution d'allocations discrétionnaires par la CAAC et lors de l'admission par la CAI de certains immigrants

pour des raisons humanitaires. Dans les deux cas, le devoir d'agir de façon juste et impartiale entre, dans une certaine mesure, en conflit avec l'intérêt légitime que porte le gouvernement sur les questions du niveau des dépenses et de l'entrée des immigrants.

La seule tendance générale qui peut se dégager de cet ensemble est sans doute que les représentants élus devraient, dans un premier temps, avoir le droit d'élaborer les grandes lignes des politiques et des priorités devant être mises en œuvre par les organismes administratifs. Dans un deuxième temps, ces derniers devraient pouvoir exercer leurs activités librement et sans intervention extérieure. Pour ce faire, nous recommandons que les organismes reçoivent leurs instructions en matière de politiques sous forme de dispositions législatives, de directives générales provenant du Cabinet, et de contrôle de l'exécutif sur la législation subordonnée émanant des organismes eux-mêmes. Chacune de ces méthodes comporte un certain degré d'imputabilité des organismes devant le Parlement et la meilleure formule peut varier d'un organisme à l'autre. Ainsi, la meilleure façon d'établir les normes d'exercice de fonctions judiciaires est sans doute par voie de dispositions législatives ou de règlements, plutôt que par voie de directives. Une fois ces normes établies, l'exécutif devrait se retirer. Toute directive visant des cas particuliers, tout pouvoir d'accorder des exceptions particulières ainsi que toute possibilité d'appel au Cabinet devraient être interdits. En outre, l'organisme devrait pouvoir trancher lui-même les cas particuliers qui lui sont soumis et non pas être réduit à émettre de simples recommandations au ministre ou au gouverneur en conseil. Le pouvoir de surseoir à une décision jusqu'à ce que le cabinet établisse une politique peut être chose souhaitable ou nécessaire. Si une décision rendue est contraire à une politique gouvernementale, la solution consiste alors à modifier la loi constitutive de l'organisme ou à émettre une directive plus détaillée et plus précise à son intention et non pas à changer la loi de façon rétroactive pour ce qui concerne certains cas particuliers. Le rôle du Parlement dans un tel système serait d'examiner l'interprétation que l'organisme fait du mandat qui lui est confié, de surveiller l'exercice des pouvoirs de l'exécutif et d'examiner l'interprétation que l'organisme donne à toute directive générale qu'il est tenu de suivre.

En résumé, nous recommandons donc que les rapports entre chaque organisme administratif et les autres secteurs du gouvernement soient clairement définis dans la loi constitutive. Celle-ci devrait également contenir la définition de chacune des fonctions de l'organisme ainsi qu'une indication du degré souhaitable d'imputabilité ou d'autonomie correspondant à chacune d'entre elles. Par ailleurs, on ne devrait pas confier à un même organisme des fonctions qui sont incompatibles. De plus, un organisme ne devrait jouir que de l'autonomie nécessaire pour s'acquitter de son mandat et l'imputabilité devant le Parlement devrait être exercée par l'intermédiaire du Cabinet. En règle générale, le gouvernement en place devrait déterminer au départ les politiques devant être appliquées par un

organisme, et non pas le faire après coup en modifiant des décisions prises par cet organisme ou en intervenant dans la mise en œuvre des politiques à propos de certaines circonstances particulières. Les modalités précises nécessaires pour atteindre ces objectifs peuvent varier selon les circonstances et selon les particularités inhérentes à chaque organisme.

C. La communication et l'information

Une question d'importance capitale touchant les rapports entre le Parlement et les organismes est sans doute l'échange d'information entre ces institutions. Le Parlement ne peut examiner de façon satisfaisante les activités des organismes administratifs sans posséder toutes les données nécessaires à leur sujet, étant donné son extrême vulnérabilité face au manque d'information. Il est en effet impossible de rendre un organisme imputable sans d'abord connaître la nature de ses activités. L'arme principale du Parlement consiste à débattre publiquement les questions de l'heure. Un tel débat s'avère impossible si les faits se rapportant au sujet de la discussion ne sont pas disponibles dans un format prêt à être utilisé.

L'obtention de cette information semble être l'une des plus grandes préoccupations des parlementaires. Au cours des audiences des comités concernant les prévisions budgétaires, les parlementaires posent en effet beaucoup de questions sur l'état actuel du droit et sur le contenu des règlements. Ils tentent aussi très souvent d'obtenir des renseignements sur les activités des organismes[301]. L'analyse des débats sur les projets de loi nous a révélé que les parlementaires manifestaient un intérêt considérable à l'obligation des nouveaux organismes de faire rapport, à l'exigence du dépôt des documents importants et à l'obligation de renvoyer les règlements aux différents comités de la Chambre[302]. Cette attitude témoigne sans doute que les parlementaires sont conscients que, sans l'information de base nécessaire, leur tâche serait beaucoup plus difficile. L'utilisation de la période des questions par l'opposition, qui constitue en quelque sorte un moyen d'obtenir de l'information, montre jusqu'à quel point le fait de rendre publique l'information est essentiel au processus d'imputabilité.

De nombreux parlementaires se plaignent du fait que le gouvernement a tendance à garder un trop grand nombre de choses secrètes. Il ne fait aucun doute que certains renseignements doivent demeurer confidentiels. Toutefois, la population et plus spécialement le Parlement ont un droit de regard sur un grand nombre d'entre eux. La chose est particulièrement vraie quant aux organismes administratifs, qui doivent faire preuve d'une certaine transparence en échange de l'autonomie dont ils bénéficient. Prenons à titre d'exemple le cas des tribunaux. Le pouvoir judiciaire n'est pas soumis au contrôle politique mais, en revanche, ses décisions sont communiquées ouvertement au public, les procès-verbaux des audiences sont accessibles

pour fins de consultation et les jugements sont souvent motivés par écrit. Si les organismes souhaitent jouir d'une autonomie analogue à celle des tribunaux, ils doivent faire preuve d'une transparence analogue. Une loi sur la liberté d'accès à l'information constituerait évidemment un net progrès dans cette voie et toute mesure en ce sens doit donc être encouragée. Une telle loi devrait être rédigée de façon à inclure les organismes administratifs.

Une autre difficulté concernant l'information sur les activités gouvernementales tient à son volume même. Paradoxalement, il existe à la fois trop et pas assez d'information. Les parlementaires reçoivent à chaque session des montagnes de documents. Toutefois, une bonne partie de l'information dont ils auraient besoin pour accomplir leur travail continue de leur faire défaut. L'information qui leur est présentée devrait donc être pertinente et contenue dans un format facilement utilisable.

La communication et l'échange d'information entre le Parlement et les organismes administratifs doivent se fonder sur trois règles précises. La première est la disponibilité. L'information dont le Parlement a besoin pour maintenir l'imputabilité des organismes, doit être facile d'accès. Cette information doit être présentée sous une forme convenablement utilisable par le Parlement et non pas sous des formes destinées à d'autres usagers ou à des fins qui ne sont pas les siennes. La seconde règle touche la possibilité que doit avoir le Parlement de prendre connaissance de cette information. Il s'agit ici de la phase active du processus puisque cela comporte la possibilité de discussion de l'information (la plupart du temps au sein d'un comité) et permet aux parlementaires de poser des questions sur des données fournies, d'obtenir des précisions sur celles-ci et de les interpréter. Enfin, la troisième règle est la divulgation publique par le Parlement de toute information jugée appropriée. Cette troisième étape, qui s'effectue principalement en Chambre, constitue le dernier maillon du processus d'imputabilité et met en cause la plus importante des sanctions parlementaires, soit le débat public, sur l'activité des organismes. Dans les lignes qui suivent, nous étudierons l'application de la première règle par rapport aux cinq modes de communication et d'information, à savoir: les questions, les directives de l'exécutif, les textes réglementaires, les motifs des jugements et les rapports. Ensuite, nous analyserons plus à fond les structures et les procédures sur lesquelles ce processus d'information (plus particulièrement l'examen et la publicité de l'information) doit s'appuyer.

La période des questions orales n'est plus désormais un outil efficace pour la collecte de l'information puisqu'elle est maintenant principalement utilisée pour la troisième étape du processus d'information, c'est-à-dire le débat public. Les questions orales ne se prêtent pas bien à l'obtention de réponses détaillées sur un sujet quelconque. La promesse d'étudier la question et de fournir plus tard une réponse circonstanciée ne règle rien. Il n'existe en effet aucune procédure formelle permettant à la Chambre d'exiger ce résultat. De plus, aucun membre des organismes ne siégeant à la

Chambre, les questions orales sont plus utiles lorsqu'elles s'adressent au ministre ou à son ministère. Dans un tel cas, la solution consiste sans doute à davantage utiliser les questions écrites au *Feuilleton*. Ces dernières constituent en effet un mécanisme fort utile permettant aux parlementaires de poser des questions plus précises et d'obtenir en retour des renseignements détaillés par la voie officielle du journal des débats, le *Hansard*. La pratique courante qui consiste à faire parvenir les questions aux organismes administratifs visés afin qu'ils y répondent, s'avère satisfaisante et aucun changement n'est recommandé sur ce point. Cependant, il reste encore le problème des ministres qui refusent de répondre à certaines questions qui leur sont adressées. Mis à part le recours à l'opinion publique, le seul remède serait l'adoption d'une loi générale sur la liberté d'accès à l'information qui, dans la plupart des cas, ferait disparaître tout intérêt de la part des ministres à refuser de divulguer l'information à la Chambre.

Le fait de confier au Cabinet un pouvoir de contrôle sur les organismes administratifs ne manque pas de soulever certains problèmes au niveau de l'information, le secret entourant traditionnellement les délibérations du Cabinet (une loi sur la liberté d'accès à l'information renfermerait probablement une exception concernant les documents du Cabinet). Toutefois, le secret ne devrait pas exister sur les questions où l'exécutif a le pouvoir d'émettre des directives à l'intention des organismes ou d'user de son droit de veto à l'endroit des règlements édictés par ceux-ci. Tout pouvoir de ce type est de nature quasi législative puisqu'il finit par permettre à l'exécutif d'interpréter ou de modifier le mandat que la loi a confié à l'organisme. C'est précisément parce qu'il ne doit pas exister de «loi secrète» que toute forme d'exercice de ce type de pouvoir doit se faire publiquement et par écrit. Par conséquent, nous recommandons que les directives de politique générale soient formulées, ou que des changements soient apportés aux règles et règlements des organismes administratifs, par voie de documents officiels déposés à la Chambre. Ces documents devraient fournir en outre des explications non seulement sur ce qui a été fait, mais sur les principales raisons invoquées par le gouvernement pour justifier les mesures prises.

Au début du présent chapitre, nous avons exprimé le souhait que le Cabinet n'ait rien à voir avec les appels concernant les cas particuliers ni avec l'approbation des décisions prises par les organismes. Or, le Cabinet s'adonne à l'exercice de ces deux types de pouvoir à l'heure actuelle et d'ici à ce qu'une réforme sur ce point soit mise en place, ces pouvoirs devraient également être exercés par voie de dépôt de documents à la Chambre (expliquant les raisons des décisions rendues).

Comme nous l'avons souligné précédemment, certaines difficultés restreignent les travaux du Comité mixte sur les règlements et autres textes

réglementaires[303], notamment l'inexistence d'une procédure permettant de soumettre tous les textes réglementaires à l'attention du Comité mixte. Afin de pallier cette lacune, nous recommandons que la loi soit modifiée de façon à prévoir la communication automatique au Comité d'une copie de tous les textes réglementaires, à l'exception de ceux qui sont soustraits à la consultation publique pour des raisons de sécurité ou d'autres raisons semblables. En outre, il devrait également y avoir un mécanisme permettant de déterminer si tel ou tel document est compris dans la définition d'un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*. Les documents visés comprendraient les manuels, les exposés de politique et les autres directives ministérielles. Enfin, nous recommandons que tout décret du gouverneur en conseil exonérant un règlement ou une catégorie de règlements de l'obligation de publication, soit déposé à la Chambre et communiqué automatiquement au Comité mixte.

Ces quelques changements ajoutés à la pratique courante en matière de textes réglementaires devraient permettre de satisfaire à la première règle touchant la disponibilité de l'information. La communication automatique de tout texte réglementaire au Comité mixte satisfait pour sa part la seconde règle touchant la possibilité de procéder à un examen de l'information fournie au sujet des textes réglementaires, du moins en ce qui concerne leur forme et leur légalité. Afin d'atteindre les mêmes objectifs quant au fond, nous recommandons que le Comité mixte se voie accorder le pouvoir de renvoyer un texte réglementaire à un comité vertical spécial de la Chambre pour un examen plus approfondi.

Les raisons qui motivent la décision d'un organisme administratif sont un moyen important de surveillance de ses activités, surtout pour ceux qui exercent des fonctions de type juridictionnel et qui se prêtent donc mal aux méthodes d'imputabilité traditionnelles (comme par exemple, la comparution des présidents devant les comités de la Chambre). En faisant examiner les décisions des organismes par son personnel, le Parlement peut ainsi se tenir au courant de leurs travaux et de la façon dont ils interprètent leur mandat et ce, sans nuire à leur autonomie. Par conséquent, nous recommandons que les organismes administratifs soient, en règle générale, tenus de justifier leurs décisions par écrit. De plus, des résumés et sommaires des décisions importantes, surtout celles qui sont susceptibles d'influencer l'orientation des organismes ou de faire jurisprudence, devraient être préparés. Ces sommaires devraient en outre être annexés aux rapports annuels des organismes.

Les rapports des organismes destinés au Parlement sont potentiellement le meilleur type de communication qui puisse exister entre les organismes et le Parlement. À l'heure actuelle, les rapports annuels sont dans une large mesure plus descriptifs qu'analytiques et ils renseignent parfois davantage sur la clientèle des organismes que sur les organismes

eux-mêmes. Ces rapports sont désormais considérés comme des documents visant principalement la communication de données et d'autres renseignements[304]. Nous recommandons donc d'établir clairement que le but de ces rapports est de renseigner sur les activités des organismes avec un degré de précision et sous une forme tels qu'ils puissent être utilisés comme outils de base pour favoriser le maintien de l'imputabilité des organismes devant le Parlement. Pour ce faire, les membres des organismes devraient prendre une part plus active à la préparation de ces rapports. Le contenu de ceux-ci devrait être débattu lors de réunions au cours desquelles le mandat, les objectifs et le programme seraient également examinés en détail. Les membres des organismes devraient accorder à ces rapports une attention spéciale puisque ces documents favorisent le maintien de rapports étroits entre les organismes et le Parlement.

Afin de les mettre en valeur, et tout en continuant à fournir les précieuses données statistiques, ces rapports devraient être divisés en deux parties: le rapport proprement dit et les annexes. Le rapport proprement dit devrait servir à plusieurs choses. Premièrement, il devrait préciser le mandat de l'organisme et définir tous les objectifs qui sont indiqués dans la loi constitutive. Il devrait également contenir un résumé sur la façon dont les membres de l'organisme interprètent les objectifs, surtout lorsque ceux-ci sont énoncés dans des termes vagues et ambigus. Cet exposé devrait décrire la philosophie de l'organisme sur son mandat et expliquer la façon dont il perçoit la place qu'il occupe dans le milieu où il exerce ses activités. C'est également dans cette partie du rapport que l'organisme devrait définir ses objectifs, en s'assurant de le faire dans le contexte du mandat qui lui a été confié et donner les grandes lignes des plans et des programmes établis en vue d'atteindre chacun de ces objectifs. On devrait également trouver dans cette partie du rapport un résumé des principales activités de l'année touchant l'élaboration des politiques, la réglementation et les décisions avec une indication de la façon dont chaque fonction a contribué à la poursuite des objectifs de l'organisme. On devrait également trouver les éléments qui ont été pris en considération par l'organisme dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires ainsi qu'un compte rendu des succès de ce dernier, de ses échecs et de toute difficulté qu'il entrevoit dans l'avenir. Un rapport présenté de cette façon pourrait s'avérer beaucoup plus utile à la fois pour le Parlement et pour l'organisme puisqu'il obligerait les membres de l'organisme à refaire un bilan chaque année et à voir où en sont les choses.

Les annexes pour leur part devraient former une partie distincte du rapport pour ne pas le surcharger. Elles devraient contenir des données complémentaires et, selon les cas, comporter:

1. Un bref aperçu de la structure de l'organisme accompagné d'une indication claire des modifications qui y ont été apportées depuis l'année précédente.

2. Un exposé des activités de l'organisme, sous forme de présentation de faits et de données statistiques décrivant les tâches accomplies, le sort réservé aux requêtes et aux appels, etc.

3. Un résumé explicatif de toutes les activités qui se sont déroulées pendant l'année concernant la législation subordonnée et la réglementation. L'annexe devrait également contenir une indication de toutes les modifications législatives édictées.

4. Des tableaux synoptiques montrant les résultats des cas soumis pendant l'année, avec une brève explication pour les cas les plus importants.

5. Des renseignements concernant le secteur d'activités régi par l'organisme ainsi que le milieu dans lequel celui-ci exerce ses activités, si l'on juge souhaitable d'inclure de tels renseignements.

6. Un glossaire des termes techniques utilisés dans le rapport ou dans les décisions rendues par l'organisme.

Il faut noter que nous n'avons pas proposé que le rapport annuel contienne des données financières. La raison en est que nous recommandons que ce genre d'information soit publié dans un document séparé déposé au Parlement au moment de l'examen du Budget des dépenses de l'organisme. Par ailleurs, chaque fois qu'il est possible de le faire, toute information communiquée au Parlement devrait être présentée dans le même format que celui de l'année précédente et conserver la même formulation si aucun changement n'est intervenu.

Bien entendu, toutes ces suggestions concernant le rapport proprement dit et ses annexes ne s'appliquent qu'aux organismes possédant une structure complexe. Les organismes exerçant des fonctions décisionnelles moins importantes pourraient naturellement présenter des rapports moins élaborés. Ainsi, le rapport d'un organisme qui exerce principalement une fonction judiciaire pourrait se limiter à l'interprétation de certains articles fondamentaux de sa loi constitutive, à une description de la façon dont il exerce les pouvoirs discrétionnaires qui lui ont été conférés et à un résumé des décisions importantes rendues pendant l'année. Afin de résoudre le problème de la diversité des organismes, nous formulons les deux propositions qui suivent. Premièrement, la loi portant création d'un organisme devrait préciser non seulement l'obligation de faire rapport mais aussi le contenu de celui-ci, ce qui permettrait au rédacteur de choisir parmi les sujets qui viennent d'être mentionnés, ceux qui conviennent le mieux. Deuxièmement, la loi constitutive devrait préciser qu'en plus, le rapport devrait contenir les renseignements dont le comité de la Chambre chargé de l'examiner recommande l'insertion. Une telle disposition remplacerait ainsi celles qui confèrent actuellement au ministre le pouvoir de prescrire le contenu des rapports, dispositions qui ne sont pas appliquées[305]. Cette réforme permettrait également de mettre davantage l'accent sur l'idée qu'un rapport est en fait un compte rendu destiné au Parlement et qu'il est par

conséquent nécessaire qu'il renferme les sujets qui intéressent le plus le Parlement.

Les importants changements que nous avons suggéré d'apporter aux rapports annuels des organismes visent essentiellement à favoriser l'exercice efficace de l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement. L'obligation pour les organismes de déposer tous ces rapports devant le Parlement devrait en outre permettre de satisfaire les exigences de la première règle que nous avons énoncée concernant le processus d'information: toute information utile devrait être mise à la disposition du Parlement. Nombre des autres recommandations formulées dans la présente partie visent le même but. Dans la prochaine partie, nous recommandons l'établissement de diverses procédures et structures destinées à garantir le respect des deux autres règles à la base du processus d'information.

D. Les structures et les procédures

Le maintien de relations appropriées entre le Parlement et les organismes administratifs exige plus qu'une définition précise du statut de ces derniers ou que la simple disponibilité de l'information utile. Ces relations doivent aussi reposer sur des structures et des procédures appropriées. Dans la présente partie, nous tenterons de formuler certaines recommandations à ce sujet.

La Chambre des communes continuera d'être la principale tribune du Parlement. C'est essentiellement devant cette tribune que les organismes doivent continuer à rendre des comptes. Il est par conséquent de première importance que la Chambre ne soit à aucun moment tenue à l'écart des activités des organismes. Bien plus, elle doit posséder les outils nécessaires pour rendre cette relation fructueuse. Dans cette optique, nous recommandons que la création de nouveaux organismes ne se fasse plus par voie de décret ou selon des modalités susceptibles de les mettre hors de portée du Parlement. Cette recommandation ne s'applique évidemment pas à un organisme qui, pour une raison quelconque, est créé d'abord par décret et dont l'existence est ultérieurement ratifiée par l'adoption d'une loi, comme ce fut le cas pour la CLI provisoire.

1. Les comités de la Chambre

Les organismes doivent rendre compte en dernier lieu à la Chambre des communes. Toutefois, le temps dont dispose celle-ci est limité. Devant

s'occuper de nombre d'autres sujets importants, il serait souhaitable, dans la mesure du possible, qu'elle aborde les questions relatives aux organismes administratifs par l'entremise d'une tribune autre que la Chambre elle-même. Le recours à une instance dont l'emploi du temps est moins chargé devrait également favoriser une réalisation plus complète du processus d'imputabilité. Ainsi, nous recommandons que la relation principale entre la Chambre et les organismes s'exerce par l'entremise des comités de la Chambre[306]. Nous recommandons plus précisément que la Chambre établisse des comités spécialisés faisant office d'experts, dont les avis pourraient faire contrepoids à ceux des ministères et des organismes administratifs spécialisés. Le parquet de la Chambre pourrait continuer à être utilisé pour le débat «sur le vif» de questions d'actualité importantes et urgentes soulevées au cours des sessions régulières.

L'utilisation des comités comme principal moyen de surveillance des organismes administratifs exige certaines modifications à leur fonctionnement. Un élargissement de leur mandat est d'abord nécessaire. Certes, il n'est pas souhaitable dans un système parlementaire que les comités de la Chambre aient une personnalité propre et s'aventurent trop loin dans le domaine de l'élaboration de politiques, sous peine de court-circuiter l'exécutif lui-même. Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, puisque la Chambre est en droit d'exiger le plein exercice de son rôle de surveillance du gouvernement, les comités de la Chambre sont fondés d'exiger que leur mandat leur en fournisse les moyens. Nous recommandons par conséquent que les mandats des comités soient rédigés de façon à leur accorder un pouvoir de surveillance général sur le secteur du gouvernement qui les concerne. La meilleure façon de réaliser cet élargissement de mandat est, en premier lieu, d'adopter une disposition générale leur conférant le droit d'exercer de façon ininterrompue une surveillance générale, et en second lieu, de préparer une liste des ministères, organismes administratifs et sociétés de la Couronne soumis à cette surveillance[307].

Une autre condition doit être remplie afin de favoriser le mandat élargi des comités. Dans la partie précédente, nous avons formulé trois exigences pour rendre le processus d'information efficace: la liberté d'accès à l'information, ainsi que l'examen et la publicité de cette information. Afin de remplir l'exigence concernant la liberté d'accès, nous avons recommandé le dépôt automatique d'un certain nombre de documents. Afin de favoriser la réalisation de la deuxième exigence, soit l'examen, et afin de permettre aux comités de s'acquitter de leurs nouveaux mandats, nous recommandons à présent que tous ces documents soient automatiquement renvoyés en permanence aux comités concernés. Ces documents doivent comprendre les directives, les règles modifiées, les décisions rendues par le Cabinet relativement aux appels (jusqu'à ce que ce recours soit supprimé), les rapports des organismes et les textes réglementaires renvoyés aux différents comités verticaux par le Comité mixte. Ainsi, les comités de la Chambre deviendront les véritables centres du processus d'information et d'examen

du Parlement. La communication automatique des documents permettra de garantir que l'exercice, par la Chambre, de sa fonction de surveillance ne sera pas soumis à la volonté de l'exécutif et que les examens qui y seront menés, seront exempts de lacunes.

La conversion des comités de la Chambre en institutions spécialisées faisant office d'experts, en contrepoids aux ministères et organismes spécialisés, nécessite qu'un personnel capable de fournir tous les services professionnels nécessaires soit mis à leur disposition. Ces effectifs ne devraient pas avoir comme fonction de conseiller les membres des comités sur des questions d'orientation générale des politiques. Comme nous l'avons mentionné au quatrième chapitre, un tel arrangement ne saurait en effet fonctionner à cause de l'esprit de parti qui caractérise ces comités. L'élaboration des politiques sera mieux servie si elle est laissée aux soins du personnel de recherche des différents partis politiques[308]. En fait, ce dont les comités ont besoin, c'est d'un secrétariat de taille moyenne dont la fonction serait de recueillir tous les documents déposés en Chambre qui sont automatiquement communiqués aux comités, puis de les compiler et d'en résumer le contenu. Ces documents comprendraient tous les rapports, les motifs des décisions rendues et les règlements édictés par les différents organismes administratifs. Le secrétariat se chargerait ensuite de porter à l'attention des membres des comités les questions susceptibles de les intéresser, les modifications apportées aux différents documents depuis les années précédentes et toute autre question importante. Le personnel du secrétariat devrait posséder de bonnes notions dans les domaines qui sont du ressort des comités afin d'être en mesure d'interpréter les données techniques au bénéfice des membres. Lorsque nécessaire, le secrétariat devrait faire appel aux services spécialisés du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Un tel secrétariat serait d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de donner aux comités de la Chambre l'orientation et la continuité nécessaires à la bonne marche de leurs activités.

Certaines améliorations pourraient également être apportées aux procédures utilisées par les comités. Nous avons déjà exprimé l'opinion que ceux-ci fonctionneraient sans doute mieux s'ils étaient dirigés par des présidents plus impartiaux. Cette réforme est sans doute difficile à réaliser, étant donné le caractère fondamentalement partisan du Parlement lui-même. Une solution plus réaliste serait d'augmenter le niveau de compétence des comités, mais cela implique une plus grande stabilité dans leur composition. Afin de poursuivre cet objectif, nous croyons souhaitable de réduire la taille des comités et de freiner les changements trop fréquents dans leur composition[309]. Pour faciliter la mise en œuvre de cette recommandation, nous croyons qu'un avis de quarante-huit heures devrait être communiqué aux membres des comités avant qu'une question ne soit mise aux voix. Une telle précaution permettrait au gouvernement de s'assurer en tout temps d'une présence majoritaire au sein des comités. Par ailleurs, afin de rendre plus efficaces les discussions, plusieurs membres d'un comité faisant front

commun devraient avoir la possibilité de regrouper leurs périodes d'intervention pour permettre à l'un d'entre eux de mener à bonne fin l'enquête déjà amorcée sur un sujet particulier.

Les activités des comités permanents qui s'occupent des questions relatives aux organismes administratifs devraient se dérouler en trois temps. Dans cette hypothèse, le premier temps aurait lieu au printemps et concernerait l'examen des prévisions budgétaires. Cet examen comporterait trois étapes: l'examen du Budget des dépenses lui-même, l'examen du rapport sur les aspects financiers dont nous avons recommandé la mise en œuvre dans les pages précédentes et qui viendrait appuyer le Budget des dépenses et finalement, la comparution devant le comité d'un représentant de l'organisme. Il est impossible de séparer complètement la question de l'allocation des crédits de celles concernant les orientations d'un organisme. Cependant, le processus d'examen des prévisions budgétaires concerne principalement la discussion des questions financières de l'organisme et ne devrait en aucun cas dégénérer en une période de questions ou en un débat général sur les grandes orientations de l'organisme[310]. Une application stricte de la règle de la pertinence ainsi qu'une certaine discipline de la part des membres sont nécessaires pour changer l'attitude qui caractérise le processus actuel. Cette nouvelle procédure comporterait plusieurs avantages. Le Budget des dépenses ferait désormais l'objet d'un véritable débat en comité. Toute question accessoire étant laissée de côté, le comité serait probablement en mesure de respecter l'échéance du 31 mai, réduisant ainsi l'effet de guillotine de cette date. Enfin, les discussions sur les questions d'orientation générale seraient remises à un moment plus propice.

Dans un deuxième temps, soit à l'automne, alors que les prévisions budgétaires ne sont plus la principale préoccupation des comités, ceux-ci pourraient consacrer leur temps à l'examen du rapport annuel des organismes. La date de parution de ces rapports devrait être prévue pour la fin de l'été et ceux-ci devraient être automatiquement communiqués aux comités si l'on applique les modifications que nous avons proposées. Des représentants des organismes comparaîtraient alors pour la seconde fois dans l'année devant les comités, afin de discuter du contenu des rapports et des travaux de leurs organismes en général. C'est alors que le débat sur les orientations politiques et les périodes de questions et de réponses qui accompagnent actuellement le processus de l'examen des prévisions budgétaires, auraient effectivement lieu. Partant d'une meilleure documentation, soit le rapport annuel de l'organisme, ces discussions devraient être plus satisfaisantes pour tout le monde.

La troisième étape qui pourrait s'effectuer à différentes périodes de l'année, consisterait à examiner les règlements, les directives et les autres documents déposés concernant les organismes administratifs soumis au pouvoir de surveillance des différents comités. Ces documents seraient

d'abord examinés par le service de secrétariat des comités, puis commentés et portés à l'attention du comité lui-même pour examen.

Le dernier sujet de portée générale qu'il convient d'étudier ici est le degré d'autorité qui devrait être conféré aux comités. De temps à autre, les comités aimeraient manifester leur désaccord avec certaines décisions, certaines directives ou certains règlements. La chose n'est possible que s'il existe un moyen de faire connaître leur opinion à la Chambre et au gouvernement. Ce moyen est aussi nécessaire pour permettre de respecter la troisième règle qui régit le processus de l'information, à savoir la possibilité de divulguer publiquement les problèmes mis au jour au cours de l'étape de l'examen de l'information. Nous croyons que les procédures traditionnelles de la Chambre, soit la période de questions, les motions présentées en vertu des articles 26 et 43 du Règlement de la Chambre, les débats d'ajournement et les jours de débat sur les subsides, continueront d'être les principaux moyens utilisés par les parlementaires pour soumettre à l'attention de la Chambre les problèmes qui les préoccupent. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il devrait exister une façon plus directe de porter devant la Chambre les décisions des comités.

Deux choses doivent rester présentes à l'esprit quant aux recommandations des comités. Tout d'abord, l'emploi du temps de la Chambre est déjà fortement chargé, une partie considérable de ce temps étant consacré aux activités routinières. Il faut donc éviter autant que possible de réduire encore davantage le temps qui peut être alloué à l'examen des affaires du gouvernement, car celui-ci pourrait alors être tenté de se servir de sa majorité pour empêcher les comités de faire quelque rapport que ce soit. Ensuite, l'une des caractéristiques d'un régime parlementaire tient au fait qu'un gouvernement est rarement défait en Chambre. Le véritable objectif à poursuivre est donc de soumettre les questions à l'attention et à la discussion des parlementaires plutôt que de les soumettre à un vote. Par conséquent, des dispositions telles que celles contenues dans la *Loi sur les parcs nationaux* et qui prévoient un vote sur certaines questions sans débat préalable, devraient être évitées[311] et l'importance de procéder à un vote devrait être diminuée.

Nous sommes d'avis, pour les décisions des comités, que la procédure suivante devrait permettre de tenir compte de ces contraintes. Toute question soulevée par les comités devrait être portée à l'attention du Parlement par l'entremise d'un rapport adressé à la Chambre[312]. Lorsqu'un tel rapport fait état de griefs portant sur un règlement particulier, une directive ou un autre aspect des activités d'un organisme, le gouvernement devrait avoir quatre-vingt-dix jours pour faire l'une des trois choses suivantes: premièrement, mettre en œuvre les changements proposés ou deuxièmement, faire connaître la position du gouvernement par déclaration conforme aux dispositions de l'article 15s) du Règlement de la Chambre des communes et déposée devant la Chambre ou troisièmement, prendre les

mesures nécessaires pour réserver, par exemple, trois heures à un débat en Chambre sur la question soulevée. Le choix de l'une de ces trois options mettrait ainsi un terme à l'affaire. À cette étape du processus, la question aura au moins été portée à l'attention de la Chambre et le gouvernement aura été obligé de prendre position. Toutefois, si rien n'était fait à l'intérieur du délai de quatre-vingt dix jours, deux solutions devraient alors être envisagées: ou bien le Règlement de la Chambre prévoit un débat automatique, ou bien le règlement (ou la directive) en question devient caduc. La sanction retenue serait alors fonction de la nature du problème particulier. La caducité, par exemple, paraît une sanction plus appropriée lorsque la légalité d'un texte réglementaire est mise en cause.

Il convient d'ouvrir ici une parenthèse en ce qui concerne le Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires, puisque certains des changements que nous avons proposés ont déjà été mis en œuvre. Nous avons toutefois constaté, au début de notre analyse des activités du Comité mixte, que de nombreuses difficultés continuent de freiner son travail[313]. Plusieurs de ces difficultés sont tellement bizarres et manquent tellement de sens qu'elles ne sauraient être tolérées, quelle que soit l'importance que l'on veut donner à la question de l'examen législatif de la législation subordonnée. Par conséquent, nous recommandons de refondre la *Loi sur les textes réglementaires* afin d'en corriger ses lacunes les plus évidentes.

La croissance de l'appareil gouvernemental et les contraintes de temps de la Chambre forcent le Parlement à compter de plus en plus sur l'aide de ses comités. Les recommandations formulées dans la présente partie permettront de mettre sur pied un système de comités capable de relever ce défi. Toutefois, le succès dépend de l'attitude des parlementaires et de leur travail. Le Parlement continuera sans aucun doute à se fier à un petit nombre de parlementaires qui manifestent un grand intérêt à certaines questions particulières ou aux activités de certains organismes. Aussi, si les procédures que nous avons proposées sont de quelque utilité à ces parlementaires, ou si elles permettent d'en attirer un certain nombre d'autres, alors leur but aura été atteint.

2. Les centres de responsabilité auxiliaires

Les comités qui devraient être le principal point de contact entre le Parlement et les organismes administratifs, ne peuvent cependant pas à eux seuls suffire à la tâche. Les parlementaires ne peuvent en effet passer tout leur temps au sein des comités et ces derniers doivent continuer à allouer une partie de leur temps aux affaires du gouvernement. De plus, certaines questions méritent toute l'attention possible mais leur caractère technique ou routinier empêche un engagement direct du Parlement. Parmi ces

questions, certaines exigent une compétence dépassant celle des comités et c'est pourquoi certaines responsabilités devraient être déléguées à d'autres centres de responsabilité.

Au cours du dernier chapitre, nous avons établi la distinction entre les comités parlementaires horizontaux (qui, comme le Comité mixte exercent une seule fonction pour l'ensemble des secteurs du gouvernement) et les comités parlementaires verticaux (qui exercent une série de fonctions par rapport à un domaine particulier)[314]. La principale difficulté que posent les comités horizontaux tient au risque qu'ils soient surchargés de travail et, par voie de conséquence, qu'il leur soit impossible d'acquérir une certaine compétence dans toutes les matières. Par ailleurs, si les comités verticaux peuvent acquérir cette compétence, ils restent pourtant incapables d'avoir une vue d'ensemble de l'environnement dans lequel ils exercent leurs activités. Un comité vertical constitue un outil pratique lorsqu'il s'agit de traiter des activités d'un organisme administratif particulier. Il en va autrement lorsqu'il s'agit d'évaluer comment cet organisme cadre avec les autres ou comment fonctionne le système des organismes dans son ensemble. Les membres de la Commission Lambert ont constaté eux-mêmes l'existence d'un problème analogue: les prévisions budgétaires étant examinées d'un ministère à l'autre par des comités verticaux qui ne s'intéressent qu'à un seul ministère à la fois, la Chambre ne peut jamais avoir une idée précise du niveau global des dépenses gouvernementales. La solution serait la mise sur pied d'une institution capable de procéder à un examen d'ensemble approprié et de proposer les réformes nécessaires.

Certains problèmes seraient probablement mieux réglés s'ils étaient traités en dehors du Parlement. L'un d'entre eux tient à la question de l'uniformité des lois portant création des organismes administratifs et établissant les pouvoirs, les structures et les procédures dont ils sont dotés. Lorsqu'un organisme est doté du pouvoir d'édicter des nouvelles règles de procédure, celles-ci devraient être étudiées pour vérifier leur conformité à l'équité procédurale. Au cours d'une étape quelconque du processus, un examen méticuleux des rapports existant entre les nouveaux organismes et les divers secteurs du gouvernement devrait également avoir lieu. Il conviendrait peut-être aussi, en dehors du Parlement, de vérifier la forme et la légalité des textes réglementaires.

Un ou plusieurs centres de responsabilité auxiliaires pourraient s'acquitter de ces tâches. On peut songer à une institution semblable au "British Council on Tribunals". On peut également penser, comme autre solution, à redéfinir le rôle des centres de responsabilité existants tels que le Bureau du Conseil privé ou le Ministère de la Justice. Ces différentes possibilités ont déjà fait l'objet d'importantes discussions, publiées dans un document d'étude préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada sous le titre: *Conseil sur l'administration publique*[315].

3. Les lois de temporarisation

Depuis quelques années, les lois de temporarisation ont fait l'objet de nombreuses discussions. Ce type de législation, qui n'a pas d'application générale au Canada, prévoit qu'un organisme administratif cesse d'exister à la fin d'une période déterminée si son mandat n'a pas été reconduit par le Parlement. Ces lois ont pour but d'assurer la remise à jour périodique du mandat des organismes et elles permettent le démantèlement de ceux qui n'ont plus de raison d'être.

Ce type de loi a le principal avantage d'éviter de prolonger l'existence d'un organisme de faible importance simplement parce que nul n'a songé à réévaluer son rôle en fonction des changements sociaux. Ces lois permettent de démanteler un organisme à une date future précise. Elles permettent également, dans une certaine mesure, d'éviter à la Chambre de consacrer du temps à un débat général sur le travail de l'organisme en question. Si le gouvernement est en effet d'avis que cet organisme doit continuer d'exister, il lui faudra alors trouver le temps nécessaire pour que la Chambre puisse débattre la motion de reconduction.

Ces lois comportent toutefois certains inconvénients. Tout d'abord, elles sont des instruments dangereux en permettant de remettre en cause certains organismes dont l'existence n'est pas remise en question. Elles accaparent également une partie du temps des législatures à venir puisque les chambres du Parlement sont obligées de consacrer du temps à la reconduction des mandats de ces organismes, quelle que soit l'importance des autres affaires en cours. Les sujets d'importance pour le Parlement peuvent changer rapidement et ce dernier devrait avoir le loisir d'établir ses propres priorités. L'expérience du Parlement avec la *Loi sur les banques* illustre bien l'omniprésence de cet inconvénient majeur[316].

Ce type de loi peut constituer un moyen pour permettre à la Chambre de consacrer du temps aux organismes. Toutefois, la survie d'un organisme administratif périmé ne constitue pas une question d'une telle importance qu'elle nécessite un débat spécial. D'une certaine manière, le processus des prévisions budgétaires permet une réévaluation annuelle de chacun des programmes gouvernementaux puisque les parlementaires peuvent en effet, en tout temps, décider de couper les crédits qui sont alloués à ces programmes. En outre, la nécessité d'une remise à jour d'un organisme peut fort bien être évaluée à partir de la formule d'examen annuel des rapports que nous avons proposée. Nous sommes d'avis que ces procédures constituent une solution de rechange valable pour l'évaluation périodique du mandat des organismes. Nous ne recommandons pas par conséquent une utilisation généralisée des lois de temporarisation.

E. Récapitulation

Nous avons abordé le présent chapitre en analysant la façon dont le Parlement procède à l'heure actuelle à l'examen des sept aspects de l'imputabilité des organismes administratifs définis au troisième chapitre et que nous considérions importants. Voyons maintenant comment les propositions que nous avons formulées sont susceptibles de pallier les difficultés reliées à ces sept aspects.

En premier lieu, il faut considérer le problème de la structure d'ensemble et de l'intégrité du système, de l'organisation des organismes qui existent actuellement, de la place que devraient occuper les nouveaux organismes et des rapports entre les organismes et les autres secteurs du gouvernement. Selon le système proposé, aucun nouvel organisme ne pourrait être établi par décret. La création de chacun de ceux-ci serait donc préalablement portée à l'attention du Parlement. La Chambre conserverait l'initiative de ces questions au cours des débats sur les projets de loi portant création de ces nouveaux organismes. La responsabilité première dans ce domaine serait cependant confiée à un centre de responsabilité auxiliaire.

Le deuxième problème porte sur le mandat de l'organisme, l'uniformité des fonctions qui y sont énumérées et la conformité de ce mandat avec les souhaits du Parlement. Aucun changement majeur n'est proposé à ce niveau, mais nous souhaitons que la compétence acquise au sein des comités et que le travail du secrétariat aboutissent à une vision plus scientifique de ce mandat, tel que défini dans la loi constitutive.

Le nouveau régime devrait permettre de soumettre les orientations générales élaborées par les organismes à un examen beaucoup plus approfondi. Les rapports restructurés des organismes mettraient davantage l'accent sur les politiques élaborées par ceux-ci. Les réunions des comités, à l'automne, seraient consacrées à l'examen de ces rapports. Ces réunions fourniraient aux membres des comités l'occasion de discuter de ces orientations et de faire connaître aux organismes leurs opinions à ce sujet. Le dépôt et la communication automatique des directives de l'exécutif seraient le gage de leur examen en comité. Le secrétariat des comités pourrait fournir une aide précieuse à l'occasion de ces examens.

Le quatrième aspect est celui de l'étendue et de l'exercice des pouvoirs de réglementation. Nous proposons que les comités permanents soient chargés d'examiner l'étendue de tous les pouvoirs de réglementation conférés aux organismes par les projets de loi. Le système que nous proposons prévoit l'existence d'un mécanisme de communication automatique de tous les textes réglementaires au Comité mixte chargé de cette

question. Le Comité mixte vérifierait la forme et la légalité des textes avant de les renvoyer à des comités spéciaux pour un examen de contenu.

L'étendue des pouvoirs discrétionnaires confiés aux organismes continuerait d'être examinée au cours des débats sur les projets de loi attribuant ces pouvoirs. Un compte rendu de la façon dont ces pouvoirs sont exercés ferait partie du rapport annuel des organismes et serait étudié lors des travaux des comités sur ces rapports annuels à l'automne.

Le contrôle financier continuerait de s'exercer par l'entremise du processus d'examen des prévisions budgétaires. L'examen des orientations générales des organismes étant renvoyé à la réunion annuelle d'automne, le processus d'examen des prévisions budgétaires pourrait désormais être totalement consacré à l'examen du Budget des dépenses. Les comités seraient aidés dans cette tâche par le dépôt du nouveau rapport financier, complémentaire au Budget des dépenses, préparé par l'organisme. Nous n'avons aucun changement à proposer en ce qui concerne le rôle du Comité des comptes publics.

Le septième et dernier aspect de l'examen des activités des organismes concerne la surveillance des décisions rendues par ceux-ci. Ce contrôle serait rendu possible grâce à la publication des motifs de leurs décisions et à l'examen de ces motifs par le secrétariat. Ce dernier porterait toute décision importante à l'attention du comité. De plus, un résumé des principales causes devrait faire partie du rapport annuel. Le Parlement devrait, quant à lui, s'efforcer non pas d'amener les organismes administratifs à justifier chacune de leurs décisions, mais plutôt d'identifier les domaines où un besoin de modifications législatives ou de directives générales se fait sentir.

Prises dans leur ensemble, les recommandations contenues dans la présente étude établissent un plan général destiné à permettre un exercice réel de l'imputabilité des organismes administratifs devant le Parlement. Les propositions formulées ici tiennent compte des conventions propres à une démocratie parlementaire et se veulent suffisamment pratiques pour pouvoir être intégrées dans notre système politique actuel. Leur mise en œuvre devrait permettre d'établir et de maintenir le type de rapports qui devrait exister entre le Parlement et les organismes administratifs.

Résumé des recommandations de l'auteur

1. Le statut des organismes administratifs

(a) Chaque loi portant création d'un organisme administratif devrait définir précisément la nature des rapports devant exister entre celui-ci et les autres secteurs du gouvernement. (p. 133)

(b) Un même organisme administratif ne devrait pas se voir confier des rôles incompatibles. (p. 133)

(c) Les fonctions d'un organisme administratif devraient être clairement définies par sa loi constitutive, de même que les degrés d'autonomie ou d'imputabilité nécessaires à l'exercice de ses fonctions. (p. 134)

(d) Un organisme administratif ne devrait pas être doté d'une plus grande autonomie que n'en exige l'exécution de son mandat. (p.134)

(e) L'imputabilité d'un organisme devant le Parlement devrait s'exercer de façon indirecte. (p. 97 et 98, 133, 134)

(f) Le gouvernement devrait avoir le pouvoir de définir les grands objectifs des organismes. Une fois la chose faite, le cabinet ne devrait plus se mêler de l'application de ces objectifs aux cas particuliers. (p. 136)

2. La communication et l'information

(a) Toute mesure visant à favoriser l'adoption d'une législation sur la liberté d'accès à l'information devrait être encouragée. Cette législation devrait s'étendre aux organismes administratifs. (p. 120)

(b) Le processus d'échange d'information entre les organismes administratifs et le Parlement devrait tenir compte des trois règles suivantes: la disponibilité de l'information, la possibilité de procéder à l'examen du contenu de cette information et la possibilité de soumettre à un débat public les questions soulevées par cette information. (p. 137 et 138)

(c) La pratique qui consiste à soumettre des questions écrites aux organismes afin que ces derniers y répondent, devrait être maintenue. (p. 138 et 139)

(d) Le Cabinet, lorsqu'il émet une directive générale à l'intention d'un organisme administratif ou oppose son veto à l'application d'un règlement édicté par celui-ci, devrait être tenu de justifier sa décision dans un document explicatif déposé à la Chambre. (p. 139)

(e) Tout recours en appel devant le Cabinet devrait être supprimé. Toutefois, en attendant que cela se fasse, les motifs de tous ces jugements d'appel devraient être déposés à la Chambre. (p. 139)

(f) Tous les textes réglementaires devraient être communiqués automatiquement au Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires. Un mécanisme permettant de déterminer dans chaque cas si un document relève de la compétence du Comité mixte, devrait également être prévu. (p. 88, 89 et 90, 139 et 140)

(g) Toute ordonnance exemptant un règlement de l'obligation d'être publié, devrait être déposée devant le Parlement et communiquée au Comité mixte. (p. 91, 139)

(h) Le Comité mixte devrait être doté du pouvoir de renvoyer les textes réglementaires aux autres comités de la Chambre pour examen du contenu. (p. 88, 140)

(i) En règle générale, les organismes devraient être tenus de justifier leurs décisions par écrit. Un résumé des cas les plus importants devrait également être annexé aux rapports annuels des organismes. (p. 140)

(j) Tous les organismes devraient être tenus de produire un rapport annuel et de le déposer devant la Chambre. (p. 143)

(k) Outre ces rapports annuels, les organismes administratifs devraient être tenus de préparer un rapport financier visant à compléter les renseignements fournis dans le Budget des dépenses. (p. 142)

(l) Les principaux éléments du rapport annuel devraient être définis par les lois constitutives des organismes. Les comités de la Chambre devraient également être consultés pour ce qui est des autres éléments susceptibles d'être inclus dans ce rapport. (p. 108 à 114, 142 et 143)

(m) Le rapport annuel étant un instrument d'imputabilité, il devrait être le résultat de la participation active de chacun des membres de l'organisme. (p. 107, 141)

(n) Le rapport annuel devrait fournir une définition du mandat et des objectifs de l'organisme, indiquer la façon dont ceux-ci sont interprétés, résumer la philosophie de l'organisme et décrire les moyens que ce dernier entend utiliser pour atteindre ses objectifs. Il devrait également donner un aperçu des principales activités de l'organisme durant l'année et expliquer de quelle façon ces activités ont contribué à la réalisation des objectifs. (p. 108 à 114, 141 et 142)

(o) En tenant compte de la spécificité propre à chaque organisme, les annexes jointes au rapport annuel devraient contenir des renseignements concernant la structure de l'organisme, une rétrospective de ses activités pendant l'année, un résumé de ses activités législatives et de réglementation au cours de la même période, des renseignements sur la situation des dossiers en cours, sur le secteur d'activités auquel l'organisme s'intéresse et un glossaire des termes techniques utilisés dans le rapport. (p. 141 et 142)

3. Les structures et les procédures

(a) Les organismes administratifs ne devraient pas être créés par décret, ou par quelque autre moyen extra-parlementaire. (p. 143)

(b) La Chambre des communes devrait exercer son droit de surveillance des organismes administratifs principalement par l'entremise de ses comités. (p. 67, 143 et 144)

(c) Les comités de la Chambre devraient se voir attribuer un mandat général leur permettant de procéder à l'examen des activités de certains ministères, de certains organismes administratifs et de certaines sociétés de la Couronne clairement identifiés. (p. 60 et 61, 144)

(d) Les documents ayant trait aux activités des organismes administratifs et devant être déposés devant la Chambre, devraient être automatiquement et en permanence communiqués aux comités verticaux concernés. (p. 66 et 67, 144 et 145)

(e) Chaque comité devrait être doté d'un secrétariat pour le seconder dans son travail. (p. 65, 145)

(f) La taille des comités devrait être réduite et leur composition stabilisée. Un préavis de quarante-huit heures devrait être donné avant de procéder au vote au sein d'un comité. (p. 61 et 62, 145)

(g) Des groupes de parlementaires devraient pouvoir mettre en commun les périodes d'intervention qui leur sont allouées lors des réunions des comités. (p. 71 et 72, 145 et 146)

(h) L'examen parlementaire des activités des organismes administratifs devrait se faire en trois étapes: au printemps, dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires; à l'automne, au moment de l'examen du rapport annuel et, pendant le reste de l'année, chaque fois que des documents pertinents déposés à la Chambre sont renvoyés aux comités. (p. 81 et 82, 146 et 147)

(i) Lorsqu'un comité dépose un rapport à la Chambre, le Cabinet devrait, dans les quatre-vingt dix jours, soit accepter les recommandations qui lui sont adressées, soit indiquer les raisons pour lesquelles il n'accepte pas le rapport tel que soumis, soit enfin, accorder une période de débat à la Chambre. En cas de défaut du Cabinet de prendre position dans les quatre-vingt dix jours, le Règlement de la Chambre devrait prévoir un débat automatique sur cette question, ou alors la directive ou le règlement qui fait l'objet du rapport devrait cesser d'avoir effet. (p.147 et 148)

(j) La *Loi sur les textes réglementaires* devrait être refondue. (p. 89 et 90, 148)

(k) Des institutions auxiliaires devraient être utilisées pour veiller au bon fonctionnement de l'ensemble du système des organismes administratifs, pour examiner les règles régissant les procédures utilisées par ces organismes ou pour exercer d'autres fonctions connexes. (p. 44, 148 et 149)

(l) L'utilisation des lois de temporarisation ne devrait pas être généralisée. (p. 121, 150)

Renvois

1. L'observation suivante du professeur W. A. Robson (citée dans R. E. Wraith et P. G. Hutchesson, *Administrative Tribunals*, Londres, George Allen & Unwin, 1973, p. 197) pourrait facilement s'appliquer au Canada:

   [TRADUCTION]
   En aucun temps, le Parlement, le gouvernement ou les ministres n'ont discuté des principes qui devraient présider à un système de justice administrative. Bien que leur nombre et leur diversité n'aient cessé de s'accroître, les tribunaux administratifs demeurent, à vrai dire, des organismes spéciaux. Ni le Parlement, ni le gouvernement ne se sont sentis en mesure de formuler une proposition générale au sujet de cette question fondamentale. En conséquence, et en dépit de l'existence d'une multitude de tribunaux administratifs, nous n'avons pas instauré un système cohérent de justice administrative.

2. Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979, p. 325 (ci-après appelé «Rapport de la Commission Lambert»).

3. J. E. Hodgetts, *The Canadian Public Service*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 139.

4. P. Silcox, "The Proliferation of Boards and Commissions" dans T. Lloyd et J. T. McLeod (éds) *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968, p. 118.

5. Voir *infra*, p. 36.

6. Au sujet de cette réforme et d'autres exemples de réforme en matière de procédure, voir A. R. Lucas et T. Bell, *L'Office national de l'énergie: ses politiques, sa procédure, ses pratiques*, Ottawa, CRDC, 1977, p. 65-66; H. N. Janish, *Les rouages de la Commission canadienne des transports*, Ottawa, CRDC, 1978, p. 53 à 57.

7. W. A. Robson, *Justice and Administrative Law*, Londres, MacMillan, 1928, p. 278.

8. H. Mitchell dans "To Commission — or Not to Commission" (1962) 5 *Adm. publ. du Canada* 253, p. 255 à 258.

9. *Loi sur le Conseil économique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-1, par. 4(2).

10. I. Hunter et I. Kelly, *La Commission d'appel de l'immigration*, Ottawa, CRDC, 1976, note 22, p. 86.

11. Robson, *supra*, note 7, p. 268 à 274.

12. Voir la discussion *infra*, p. 117-118.

13. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 37 et par. 40(5).

14. K. C. Davis, *Discretionary Justice*, Urbana, University of Illinois Press, 1971, p. 25.

15. Étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 117.

16. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 359.

17. S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 3.

18. M. H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1955, p. 128.

19. H. N. Janisch, "The Role of the Independent Regulatory Agency in Canada", (1978) 27 *Revue de droit U.N.-B.* 83, p. 112.

20. Pour une discussion d'ordre général, voir K. Lysyk, «Commentaire» (1969) 47 *Revue du Barreau canadien* 271.

21. A. Abel, "The *Dramatis Personae* of Administrative Law", (1972) 10 *Osgoode Hall L.J.* 61, p. 75.

22. F. W. Anderson dans "To Commission — or Not to Commission", *supra*, note 8, p. 266.

23. Janisch, *supra*, note 19, p. 92 à 94.

24. R. Schultz, "Regulatory Agencies in the Canadian Political System" dans Kernaghan (éd.) *Public Administration in Canada: Selected Readings*, 3e éd., Toronto, Methuen, 1977, p. 336.

25. Dans le Chapitre Deux de son document de travail 25, intitulé *Les organismes administratifs autonomes* (1980), la CRDC énonce une manière de classifier les organismes administratifs en huit catégories: les organismes de régulation, les organismes de régulation à compétence horizontale, les tribunaux administratifs, les organismes qui remplissent des fonctions de bienfaisance, les organismes qui s'occupent de questions de statut personnel, ceux qui subventionnent des activités, les organismes de recherche et les organismes consultatifs. Même à l'intérieur de chacune de ces catégories, les fonctions exercées sont très diverses.

26. Voir, par exemple, le juge en chef Laskin dans *Committee for Justice and Liberty* c. *L'Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369, p. 385.

27. F. W. Maitland, "The Shallows and Silences of Real Life" dans H. A. L. Fisher (éd.) *Collected Papers*, Cambridge, C.U.P., 1911, vol. I, p. 478.

28. Pour une bonne rétrospective du débat portant sur les pouvoirs et le rôle du Parlement, voir R. Butt, *The Power of Parliament*, Londres, Constable and Co., 1967, chap. 1.

29. [TRADUCTION]«Une Chambre composée de deux ou trois cents députés qui perd son temps comme bon lui semble, sera certainement en mesure de perdre énormément de temps, mais c'est à peu près tout ce qu'elle sera en mesure de faire; par ailleurs, si elle veut remplir utilement le rôle qui lui revient à titre de

composante du gouvernement, elle doit être prête à poser certaines limites à sa liberté et à se soumettre à ses directives». R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5e éd. revue par N. Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 365.

30. [TRADUCTION]«Les seuls aspects du contrôle parlementaire qui valent la peine d'être considérés et qui méritent que la Chambre leur consacre une large mesure de son temps, sont ceux qui *ne* concernent *pas* la défaite en Chambre d'un gouvernement, mais qui l'aident à demeurer sensible aux tendances premières et, qui plus est, aux courants de l'opinion publique... La défaite du gouvernement ou le fait de retirer les whips représente, tout comme le recours à la police, la rupture et non l'affirmation d'un contrôle normal». B. Crick, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1964, p. 76 à 78. Voir également Dawson, *supra*, note 29, p. 366.

31. Voir *infra*, p. 83.

32. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 328.

33. *R.* v. *Criminal Injuries Compensation Board, ex p. Lain*, [1967] 2 Q.B. 864, p. 881 à 883. Voir toutefois H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 4e éd., Oxford, Clarendon Press, 1977, p. 204.

34. *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, S.R.C. 1970, chap. I-20; *Loi sur la Commission de la frontière internationale*, S.R.C. 1970, chap. I-19.

35. C.P. 1973-1239, le 25 mai 1973.

36. C.P. 1975-2429, le 14 octobre 1975.

37. Le Conseil consultatif a été créé par le décret C.P. 1976-781 «sur avis conforme du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et en vertu du crédit 65 prévu pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social par la *Loi n° 2 de 1976 portant affectation de crédits*». Le crédit se lit notamment comme suit: «Situation de la femme — Dépenses du programme, subventions inscrites au Budget et autorisation de créer le Conseil consultatif de la situation de la femme et d'en nommer les membres conformément aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil...».

38. S.R.C. 1970, chap. P-34.

39. Bill C-33, 2e Sess., 30e Législature, art. 3.1.

40. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 359-360.

41. Wraith et Hutchesson, *supra*, note 1, p. 224.

42. N. Ward, *The Public Purse*, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 3.

43. La chose n'est pas vraie pour toutes les sociétés de la Couronne.

44. Voir la discussion *infra*, p. 52.

45. Pour un aperçu général de la procédure relative aux subsides, voir *infra*, p. 68 à 71.

46. Même si l'on en est arrivé à se servir du Budget des dépenses dans cette optique: voir *infra*, p. 79 à 82.

47. L. Cutler et D. Johnson, "Regulation and the Political Process", (1975) 84 *Yale L.J.* 1395, p. 1401.

48. [TRADUCTION]«Les citoyens n'ont d'autres droits que ceux qui émanent des politiques générales et des lois approuvées par les représentants élus du peuple. Aucune garantie de procédure ne suffira à persuader une personne ayant eu un différend avec un organisme semi-autonome, qu'elle a été traitée équitablement, à moins qu'elle ne perçoive le lien entre la décision rendue dans son cas et les politiques que les représentants élus du peuple ont imposées à cet organisme». Silcox, *supra*, note 4, p. 130.

49. Janisch, *supra*, note 19, p. 104, lequel cite Bernstein, *supra*, note 18, p. 268 et 284. Voir aussi Cutler et Johnson, *supra*, note 47, p. 1408.

50. Voir *supra*, p. 23-24.

51. R. J. Van Loon et M. S. Whittington, *The Canadian Political System*, Toronto, McGraw-Hill, 1971, p. 360.

52. *Ibid.*, p. 341-342.

53. Voir *supra*, p. 17-18.

54. Voir *supra*, p. 24.

55. Voir la discussion *infra*, p. 52.

56. La 30e Législature couvre la période comprise entre les élections générales du 8 juillet 1974 et celles du 22 mai 1979.

57. Vingt-quatre questions de fond sont à l'origine d'environ trente-six projets de loi différents en raison de nouveaux dépôts lors de sessions ultérieures.

58. Bill C-226, Loi sur la Commission fédérale d'enquête sur les transports, 1re Sess., 30e Législature; C-220, 2e Sess. (au sujet de la 2e lecture, voir les *Débats* de la Chambre des communes, 1er avril 1977, 4581-4); C-313, 3e Sess.; C-344, 4e Sess. Bill C-341, Loi prévoyant la création d'une commission chargée de conserver à l'usage du public toutes les lignes ferroviaires abandonnées au Canada, 1re Sess. Bill C-218, Loi sur la commission des personnes âgées, 3e Sess. (discutée le 27 janvier 1978: *Débats* de la Chambre des communes, 2330-7); C-230, 4e Sess.

59. Bills C-204 et C-332, 1re Sess., 30e Législature; C-344, 2e Sess.; C-345, 3e Sess. Voir aussi les motions présentées en vertu de l'article 43 du Règlement, le 24 octobre 1975 et le 4 décembre 1975.

60. Bill C-296, Loi prévoyant l'élimination des programmes et organismes fédéraux inactifs et faisant double emploi au moyen d'un examen parlementaire quinquennal, 2e Sess., 30e Législature; C-226, 3e Sess.

61. Bill C-453, Loi sur les rapports annuels, 4e Sess., 30e Législature (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 21 décembre 1978, 2347). Bill C-340, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, 1re Sess.; C-233, 2e Sess. Bill C-467, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, 3e Sess.; C-223, 4e Sess. Bill C-201, Loi sur le contrôle du coût des rapports officiels, 3e Sess.; C-268, 4e Sess. (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 1er novembre 1977, 531-6). Bill C-206, Loi modifiant la Loi sur les enquêtes, 1re Sess.; C-326, 2e

Sess. (voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 31 octobre 1974, 924-31).

62. Bill C-353, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, 1re Sess., 30e Législature. Bill C-349, Loi modifiant la Loi nationale sur les transports, 3e Sess.; C-201, 4e Sess. (voir aussi les *Débats* de la Chambre des communes, le 2 novembre 1978, 742-9).

63. Bill C-313, Loi modifiant la Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme, 1re Sess., 30e Législature. Bill C-323, Loi modifiant la Loi sur les Commissions de port, 1re Sess.; C-314, 2e Sess.; C-242, 3e Sess. Bill C-225, Loi modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 4e Sess. Bill C-361, Loi modifiant la Loi sur les transports, 4e Sess. Bill C-366, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie, 4e Sess. Bill C-416, Loi modifiant la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, 4e Sess. Bill C-417, Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé, 4e Sess. Bill C-289, Loi modifiant la Loi sur l'Office national de l'énergie, 1re Sess.

64. Le texte intégral de ces études de cas est disponible à la bibliothèque de la Commission de réforme du droit. Nous nous contentons ici d'énoncer les exemples choisis, la méthodologie utilisée et les conclusions auxquelles nous sommes parvenus.

65. La Commission des prix et revenus, la Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, la Commission provisoire de lutte contre l'inflation, le Directeur nommé en vertu de la Loi anti-inflation, le Tribunal d'appel en matière d'inflation, le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité et la Commission nationale de l'inflation.

66. S.C. 1974-75-76, chap. 75.

67. S.C. 1977-78, chap. 20.

68. *Débats* de la Chambre des communes, le 13 février 1978, 2799; le 14 février 1978, 2864.

69. S.C. 1974-75-76, chap. 49.

70. Voir *infra*, p. 148 et suivantes.

71. *Débats* de la Chambre des communes, le 17 octobre 1975, 8314 et 8317; le 20 octobre 1975, 8353 et 8374; le 24 octobre 1975, 8530 et 8535; le 13 février 1978, 2798; le 14 février, 2841; le 20 février, 3023; le 21 février, 3064 à 3067.

72. *Ibid.*, le 24 octobre 1975, 8533 à 8535; le 22 octobre 1975, 8466 et 8467; le 4 mars 1975, 3779 et 3783. Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 20 novembre 1975, 72:50 et 72:62; le 31 octobre 1975, 63:20.

73. Voir la discussion *infra*, p. 83 à 95, plus particulièrement p. 95.

74. Voir, par exemple, les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 avril 1973, 3144; le 20 octobre 1975, 8372; le 20 février 1978, 3023. Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 7 novembre 1975, 67:1 et suivantes. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 27 février 1978, 1:80 et 1:83.

75. Voir *infra*, p. 137 à 143.

76. Voir, par exemple, les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 avril 1973, 3145 (publication des décisions); le 2 mars 1977, 3566 et 3567 (indépendance vis-à-vis de l'exécutif); le 24 octobre 1975, 8529 et 8530 (justice naturelle); le 18 février 1976, 11046 à 11048; le 19 février, 11114 (appels). Procès-verbaux du Comité permanent de la Chambre des communes des finances, du commerce et des questions économiques, le 30 octobre 1975, 62:68.

77. *Débats* de la Chambre des communes, le 18 mars 1976, 11912, 11913 et 11928.

78. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 28 février 1978, 2:62; le 2 mars, 4:30, 42, 57 et 80; le 7 mars, 6:44; le 8 mars, 7:5; le 9 mars, 8:58; le 15 mars, 11:51.

79. *Débats* de la Chambre des communes, le 21 avril 1975, 5041; Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 8 avril 1975, 14:9 à 14:12.

80. *Débats* de la Chambre des communes, le 13 février 1978, 2799; le 14 février, 2864.

81. *Ibid.*, le 10 avril 1973, 3145, 3149 et 3160; le 17 avril, 3391.

82. Voir *supra*, p. 27.

83. C.P. 1969-1249, le 19 juin 1969; C.P. 1973-1239, le 25 mars 1973; C.P. 1975-2429, le 14 octobre 1975; C.P. 1979-635, le 2 mars 1979; voir aussi la lettre du Premier ministre au Dr Ostry établissant le Centre d'étude de l'inflation et de la productivité, en vertu de la *Loi sur le Conseil économique du Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-1, art. 10.

84. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, chap. 75, par. 12(1) et 20(2).

85. Voir *supra*, p. 35.

86. R. Schultz avec la collaboration de S. Armstrong et A. Robinson, *Regulatory Agencies and Accountability*, étude effectuée, en mai 1978, pour la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, p. 54 à 71.

87. Ce projet de loi a également fait l'objet d'une autre étude. Voir T. A. Hockin, "The Advance of Standing Committees in Canada's House of Commons: 1965 to 1970" (1970) 13 *Adm. pub. Can.*, p. 200 et 201.

88. Voir le document d'étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 15 à 17.

89. Voir, de manière générale, *Beauchesne — Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 5e éd., par A. Fraser, G. A. Birch, W. F. Dawson (Wilson & Lafleur Ltée, 1978), p. 131 à 137.

90. Voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 13 mars 1974, 471; le 10 mars 1976, 11675; le 6 décembre 1978, 1854; le 5 septembre 1973, 6249.

91. *Beauchesne*, *supra*, note 89, p. 131 à 134.

92. «Art. 335. On attend des députés qu'ils évitent d'évoquer des questions en instance devant les tribunaux ou les cours dites «d'archives». Cette convention a pour but de protéger à la fois les parties aux affaires en instance d'introduction ou de jugement et toutes les personnes qui risquent d'être touchées par la

conclusion d'une action en justice. Il s'agit là d'une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit elle-même dans l'intérêt de la justice et de l'équité...».

«**Art. 338.** 1) Sont soustraites à la convention les affaires dont est saisie une commission royale (*Journaux* du 2 mai 1966, p. 491 à 493).

2) Les appels au Gouverneur général en conseil ne peuvent être assimilés à des instances ouvrant droit à l'application de la convention. Le Gouverneur en conseil exerçant en l'espèce des fonctions administratives et non judiciaires, il est permis, en conséquence, de débattre ces questions à la Chambre (*Journaux* du 17 avril 1923, p. 268, 270).» *Ibid.*, p. 118-119.

93. Voir toutefois les *Débats* de la Chambre des communes, le 20 octobre 1976, 267.

94. Voir, par exemple, *ibid.*, le 27 juin 1973, 5121; le 27 novembre 1974, 1717; le 7 mars 1975, 3881; le 18 novembre, 9188; le 25 février 1976, 11240; le 13 mai, 13473.

95. Voir, par exemple, *ibid.*, le 20 décembre 1973, 8930; le 5 avril 1976, 12438-9; le 11 mai 1977, 5514. Comparer avec *ibid.*, le 12 mars 1976, 11771.

96. *Journaux* de la Chambre des communes, le 29 avril 1977, 720-29; voir aussi les *Débats* de la Chambre des communes, le 10 février 1976, 10797-804.

97. Voir le document d'étude sur la CCT, *supra*, note 6, p. 120-121.

98. Une autre recherche a démontré que les ministres ont répondu à environ soixante-dix pour cent des questions qui leur étaient posées. Dans seize pour cent des cas, on décline toute responsabilité; dans neuf pour cent des cas, on promet de faire enquête; dans six pour cent des cas, le ministre refuse de répondre; enfin, deux pour cent des questions sont renvoyées à l'organisme en cause. Voir Schultz, *supra*, note 86, p. 82.

99. Les recherches sur les questions ont été effectuées par le truchement du programme informatique "Quic/Law", lequel couvre la totalité des questions orales ou écrites posées depuis janvier 1973. Les questions sur le CRTC concernaient à la fois l'ancien et le nouvel organisme.

100. «...j'ai des contacts suivis avec les membres du CRTC, et je leur fais les instances que les honorables députés veulent bien me communiquer.» *Débats* de la Chambre des communes, le 10 mai 1973, 3614. Voir aussi *ibid.*, le 31 mars 1976, 12321; le 12 mai, 13437; le 13 mai, 13473.

101. Voir, par exemple, *ibid.*, le 13 mai 1976, 13473; le 4 mai 1977, 5279; le 4 juillet, 7248; le 2 février 1978, 2466.

102. *Ibid.*, le 14 juillet 1975, 7527; le 11 mai 1977, 5514.

103. *Ibid.*, le 18 novembre 1975, 9188; le 31 mars 1976, 12321; le 7 mai, 13278; le 1er novembre, 624-5; le 7 mars 1977, 3706-7; le 24 mars, 4280-1.

104. *Ibid.*, le 21 février 1973, 1517-18; le 11 avril, 3202; le 9 mai, 3574.

105. *Beauchesne*, *supra*, note 89.

106. Par exemple, *Débats* de la Chambre des communes, le 20 novembre 1974, 1484; le 10 octobre 1978, 6980.

107. *Ibid.*, le 19 novembre 1973, 7900; le 9 mai 1977, 5407; le 10 octobre 1978, 7048; le 4 décembre, 1744. Ces questions sont peut-être allées à l'encontre de la règle selon laquelle l'interrogateur ne peut demander une opinion juridique: *Beauchesne*, *supra*, note 89, p. 134-135.

108. *Débats* de la Chambre des communes, le 21 mars 1973, 2447; le 5 septembre, 6248; le 1er mai 1974, 1927; le 8 mai, 2141.

109. *Ibid.*, le 18 juin 1973, 4830-31; le 17 octobre, 6947.

110. *Ibid.*, le 9 juin 1977, 6476-7.

111. *Ibid.*, le 22 janvier 1975, 2480-1.

112. *Ibid.*, le 8 avril 1975, 4603.

113. Voir, par exemple, *ibid.*, le 19 décembre 1973, 8897; le 30 octobre 1974, 872; le 17 février 1975, 3257.

114. Schultz, *supra*, note 86, p. 72 à 87. Cette étude a porté sur toutes les questions orales ou écrites posées, entre 1973 et juin 1977, au sujet du CRTC, de la CCT, de l'ONE, de la CLI, de l'AEIE et de la CPRC. Les questions furent classifiées en six catégories: les affaires internes, les nominations, les pouvoirs judiciaires (décisions et recommandations), les politiques (situation de l'organisme, politiques générales, recherches, responsabilités et procédure), les appels et les interventions ministérielles.

115. *Débats* de la Chambre des communes, le 14 novembre 1975, 9072-99; le 27 février 1979, 3636-66.

116. *Ibid.*, le 22 mars 1977, 4210-42.

117. *Ibid.*, le 1er juin 1976, 14036-66.

118. *Beauchesne*, *supra*, note 89, p. 147-148.

119. *Ibid.*, p. 92-93 et 316 à 318.

120. *Débats* de la Chambre des communes, le 2 avril 1973, 2807-08.

121. *Ibid.*, 2850.

122. *Ibid.*, 2850-4.

123. *Ibid.*, 2870-1.

124. *Ibid.*, 2877-97.

125. *Ibid.*, le 6 avril 1973, 3036-7.

126. *Ibid.*, le 27 juin 1973, 5101-2.

127. *Beauchesne*, *supra*, p. 137 et 324.

128. Pour un résumé de ces réformes, voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 7 mars 1973, 1999-2000.

129. Voir les opinions exprimées par K. Bryden, ancien parlementaire de l'Ontario, dans (1975) 18 *Can. Pub. Adm.* 235, p. 252 et par C. E. S. Franks, "The Dilemma of the Standing Committees of the Canadian House of Commons" (1971) 4 *Can. J. Pol. Sc.* 461, p. 476. Voir aussi les *Débats* de la Chambre des communes, le 7 mars 1973, 2000.

130. A. Macleod, "The Reform of the Standing Committees of the Quebec National Assembly: A Preliminary Assessment" (1975) 8 *Can. J. Pol. Sc.* 22.

131. Voir *supra*, p. 41 et 42.

132. Voir *infra*, p. 68 à 83.

133. Voir la discussion *infra*, p. 60 et 61.

134. Les comités permanents en existence au moment d'écrire ces lignes sont les suivants: agriculture (30 membres); radiodiffusion, films et assistance aux arts (20); affaires extérieures et défense nationale (30); finances, commerce et questions économiques (20); pêches et forêts (20); santé, bien-être social et affaires sociales (20); affaires indiennes et développement du Nord canadien (20); justice et questions juridiques (20); travail, main-d'œuvre et immigration (20); gestion et services aux députés (12); prévisions budgétaires en général (20); bills privés en général et Règlement (20); ressources nationales et travaux publics (20); pipe-lines du Nord (15); privilèges et élections (20); procédure et organisation (12); comptes publics (20); expansion économique régionale (20); transports et communications (20) et affaires des anciens combattants (20).

135. Voir *infra*, p. 83 à 90.

136. Voir *infra*, p. 149.

137. Paragraphe 65(8) du Règlement.

138. R. Jackson et M. Atkinson, *The Canadian Legislative System*, Toronto, Macmillan, 1974, p. 116.

139. Pour une discussion concernant les réformes qu'il serait possible d'apporter au système des comités, voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 7 mars 1973, 1999-2000, 2009; le 9 mars 1973, 2071-77; le 2 juin 1975, 6362; le 1er décembre 1976, 1571 et suivantes; voir aussi le Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, au chap. 22.

140. Alinéas 65(1)q) et t) du Règlement.

141. S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 26. Voir également la *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973-74, chap. 51, art. 4; *Loi modifiant la Loi sur les parcs nationaux*, S.C. 1974, chap. 11, art. 2; *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1977-78, chap. 24, art. 2; *Loi sur le contrôle des sociétés pétrolières*, S.C. 1977-78, chap. 39, art. 14; *Loi sur le commissaire à la représentation*, S.R.C. 1970, chap. R-6, art. 14; *Loi sur la représentation (1974)*, S.C. 1974-75-76, chap. 13, art. 7; *Loi sur la revision des lois*, S.C. 1974-75-76, chap. 20, art. 7.

142. Voir, par exemple, K. Bradshaw et D. Pring, *Parliament and Congress*, London, Constable, 1972, chap. 5.

143. Certains indices donnent à penser que les clivages selon les lignes des partis peuvent se dissiper au sein d'un comité qui aborde l'élaboration des politiques dans un esprit de collégialité. Voir Hockin, *supra*, note 87, p. 197-198 et, du même auteur, *Government in Canada*, Toronto, Norton, 1976, p. 189-190 et 197-198.

144. Comité spécial de la Chambre des communes de la procédure, *Troisième rapport*, 1968, par. 12.

145. *Beauchesne*, *supra*, note 89, p. 195 et 341.

146. *Débats* de la Chambre des communes, le 3 février 1976, 10592, 10597; le 6 février, 10720-22.

147. Franks, *supra*, note 129, p. 465-466 et 470. Des changements fréquents ont fait que certains députés du gouvernement se sont fait comparer à des «hommes de main». Voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 15 octobre 1970, 156; le 17 septembre 1973, 6629.

148. Jackson et Atkinson, *supra*, note 138, p. 126.

149. Peter Dobell, "Committee Staff — What Else is Needed?" (document préparé en vue de la "Conference on Legislative Studies in Canada, 1979" tenue en février 1979 à l'université Simon Fraser), p. 14. Il est possible de se représenter ce que cela signifie sur le plan de la continuité de la composition et des possibilités de spécialisation de chacun des membres, en examinant la composition de trois comités au cours de la 30e Législature. Un examen de la composition de ces comités a été effectué à cinq reprises, à un an d'intervalle environ, sur la base des *Débats* du mercredi pendant les périodes de session de la Chambre. Dans le cas du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, seuls huit des vingt membres nommés en octobre 1974 en étaient encore membres un an plus tard. Ce chiffre d'environ huit membres est demeuré à peu près le même jusqu'en novembre 1978. Malheureusement, il ne s'est pas toujours agi des huit mêmes membres car des changements ont continué d'être apportés. À la clôture de la Législature, il ne restait que quatre des membres nommés à l'origine et, de ce nombre, seuls deux avaient été membres pendant toute la période en cause. Au cours de la même période, le Comité a connu quatre présidents et quatre vice-présidents, un seul vice-président ayant été promu au poste de président.

Le Comité permanent des transports et des communications a connu une situation semblable. Des vingt membres nommés à l'origine, ils n'étaient plus que huit, moins d'un an plus tard et, dès 1977, ils n'étaient plus que cinq. À la clôture de la Législature, leur nombre était toujours de quatre et seuls deux d'entre eux avaient été membres sans interruption. Toutefois, ce Comité a eu l'avantage de conserver le même président pendant toute cette période, ne connaissant que quelques interruptions mineures sur le plan de la vice-présidence.

Le Comité permanent des affaires des anciens combattants a connu plus de stabilité sur le composition. Des vingt membres nommés à l'origine, ils étaient seize, un an plus tard et quatorze, deux ans plus tard. Leur nombre s'est maintenu à onze environ entre 1977 et 1979. Toutefois, même au sein de ce Comité, seuls huit membres ont occupé leur poste sans interruption. Il y a eu trois présidents et quatre vice-présidents, mais le fait que chacun des nouveaux présidents ait d'abord été vice-président a contribué à maintenir une certaine stabilité à la direction du Comité. Si l'on considère significative l'expérience de ces trois comités, et il n'y a aucune raison de ne pas le croire, il semblerait que l'instabilité sur le plan de la composition des comités est un obstacle majeur à l'amélioration de l'ensemble du système des comités.

150. *Débats* de la Chambre des communes, le 9 mars 1973, 2076-77; le 2 avril 1976, 12430; le 29 mars 1977, 4441-3; Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, à la p. 445.

151. Franks, *supra*, note 129, p. 466.

152. Dobell, *supra*, note 149, p. 7 à 12; Hockin, *supra*, note 87, p. 197-198.

153. Voir «Le Parlement: changements recommandés», mémoire préparé par le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (avril 1979), p. 6; Jackson et Atkinson, *supra*, note 138, p. 185-186; Dobell, *supra*, note 149, p. 4 et 5; Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 455-456.

154. Franks, *supra*, note 129, p. 468; Hockin, *supra*, note 87, p. 197.

155. Franks, *ibid.*, p. 469; P. Laundy, "Comment", (1972) 5 *Can. J. Pol. Sc.* 437, en réponse à l'article du Professeur Franks.

156. Voir les *Débats* de la Chambre des communes, le 1er décembre 1976, 1575. Les deux personnes qui assistent maintenant le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires l'ont déjà fait lorsqu'elles travaillaient au Service de recherche.

157. Voir aussi Dobell, *supra*, note 149, p. 20.

158. *Ibid.*, p. 18.

159. [TRADUCTION] «Il est vrai que dans le cas où un comité a déjà un ordre de renvoi qui lui permet de se réunir, l'opposition peut réussir à obtenir la tenue d'une enquête et même en tirer quelque avantage sur le plan politique. La récente enquête du Comité des Comptes publics sur l'Énergie atomique du Canada est un cas d'espèce. Dans de tels cas toutefois, le gouvernement se sert de sa majorité pour limiter les dégâts. Dans toutes ces situations, le personnel, sous la direction de la majorité, serait empêché de préparer de la documentation utile à l'enquête. Ce serait vraiment le cas peu importe le nombre et l'efficacité des membres du personnel.» *Ibid.*, p. 3 et 4.

160. Franks, *supra*, note 129, p. 473.

161. Voir *infra*, p. 68 à 82.

162. Voir *supra*, p. 23 et 24.

163. Voir également le Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 338 à 359.

164. *Ibid.*, p. 101-102.

165. *Ibid.*, p. 106 et 109.

166. Le CRTC, la CCT, l'ONE, la CCP, la CAAC, la CAI et la CCDP.

167. Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 29 mars 1977, fascicule nº 13.

168. Un intervenant a posé une brève question sur l'organigramme joint à l'exposé préliminaire du président du CRTC. Cette question concernait les bureaux régionaux et le personnel et a constitué la seule observation ou question portant sur cet exposé. Pendant la réunion, aucun intervenant n'a parlé du

Budget. Trois ont choisi d'aborder le plus grand nombre de sujets possible au cours des dix minutes qui leur étaient allouées. Les six autres ont préféré se limiter à un seul sujet. Le cinquième, le sixième et, jusqu'à un certain point, le septième intervenant ont discuté de la régulation qui devrait être appliquée à ce secteur. C'est là le seul cas où un même sujet a été abordé à plusieurs reprises.

169. Procès-verbaux du Comité permanent de la radiodiffusion, des films et de l'assistance aux arts, le 29 mars 1977, p. 13:22-3.

170. *Ibid.*, le 29 novembre 1977, p. 3:39 à 42.

171. *Ibid.*, le 20 avril 1979, fascicule n° 14. La Chambre a été dissoute en vue des élections de 1979, avant que l'on puisse examiner le Budget des dépenses pour l'année financière 1979-80.

172. Procès-verbaux du Comité permanent des affaires des anciens combattants, le 10 mai 1977, fascicule n° 3.

173. *Ibid.*, p. 3A:12 à 17 et 19 à 23.

174. *Ibid.*, le 10 mai 1978, p. 1:13.

175. Procès-verbaux du Comité permanent du travail, de la main-d'œuvre et de l'immigration, le 4 mai 1972, p. 6:4 à 26.

176. *Ibid.*, p. 6:22. Pour une discussion portant sur les conventions relatives aux instances judiciaires, voir *supra*, p. 45 et 46.

177. *Ibid.*, le 16 juin 1977, p. 37:3.

178. *Ibid.*, le 17 mai 1973, p. 9:13.

179. *Ibid.*, le 8 mai 1975, p. 16:16-17.

180. Schultz, *supra*, note 86, p. 88 à 110. Cette étude couvre les années 1968 à 1977.

181. Pour un exemple, voir les comptes du CRTC dans les Comptes publics 1978, p. 2:3 à 7.

182. *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, chap. 34, art. 5.

183. Premier rapport du Comité permanent des comptes publics, le 27 février 1978.

184. *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1977*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 248-249.

185. Comité spécial sur les instruments statutaires, *Troisième rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 4 (ci-après appelé le «Rapport MacGuigan»). D. Foulkes, *Introduction to Administrative Law*, 4e éd., Londres, Butterworths, 1976, p. 27 à 32.

186. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 5-6.

187. S.C. 1950, chap. 50.

188. *Règlements faits en vertu de la Loi sur les règlements*, C.P. 1954-1787. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 7 à 9.

189. J. R. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation in Canada: A Large Step Forward and a Small Step Back" [1972] *Public Law* 30, p. 32.

190. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 94 à 98.

191. S.C. 1970-71-72, chap. 38, entrée en vigueur le 1er janvier 1972.

192. *Ibid.*, art. 27.

193. Mallory, *supra*, note 189, p. 36 à 38.

194. Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, *Deuxième rapport*, 4e Sess., 30e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979. Voir aussi les Procès-verbaux du Comité mixte, le 14 novembre 1978, p. 1:4 à 6. On peut trouver des exemples de l'application de ces critères dans le *Deuxième rapport* du Comité, 2e Sess., 30e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 4 à 12.

195. Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires, *Deuxième rapport*, 2e Sess., 30e Législature, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 3.

196. Par exemple, le *Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion*, C.R.C., chap. 373, établi par le CRTC en 1977, prévoit qu'à défaut de paiement en temps utile, sont payables des droits supplémentaires de un et demi pour cent sur le solde dû à chaque mois. Le conseiller du Comité a invoqué la possibilité que ce règlement soit *ultra vires* (critère n° 1) ou qu'il impose une sanction non autorisée (critère n° 11). Dans sa réponse, le CRTC a déclaré que ces frais constituaient des «droits additionnels» et non des droits supplémentaires pour défaut de paiement. Le conseiller a alors indiqué au Comité que, selon lui, «il est impossible de soutenir que cette disposition n'impose pas de droits supplémentaires ou de sanction» et qu'il lui est impossible de trouver une loi habilitante à ce sujet. Le Comité s'est dit d'accord sur le fait que ces frais ne peuvent pas vraiment être considérés comme des «droits additionnels» et il a demandé à son conseiller d'expédier au CRTC une lettre lui expliquant les motifs de sa prise de position et l'invitant à répondre. Le CRTC, persistant dans son opinion, a fait valoir que le règlement en cause était autorisé par la *Loi sur la radiodiffusion* et qu'il n'outrepassait aucunement les limites de son pouvoir discrétionnaire. Étant donné que le CRTC ne semblait pas disposé à changer d'avis et que le Comité avait déjà connu le même problème dans d'autres cas, il fut décidé de soumettre le dossier à la Chambre. Procès-verbaux du Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires, le 22 février 1979, p. 10:32 à 39.

197. *Ibid.*, p. 10:57 à 60.

198. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195.

199. Voir *infra*, p. 144 et 145.

200. S.C. 1970-71-72, chap. 38. art. 26.

201. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195, p. 15-16.

202. *Ibid.*, p. 41.

203. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 85-86; voir aussi H. McIntosh, "Controls on Federal Subordinate Legislation" (1970) 35 *Sask. L.R.* 63, p. 65-66.

204. J. L. Mallory, "Parliamentary Scrutiny of Statutory Instruments in Canada: A Proposal" (1970-71) 4 *Ottawa L.R.* 296, p. 302-303.

205. Voir *infra*, p. 93.

206. *Deuxième rapport* du Comité mixte, *supra*, note 195, p. 16.

207. *Ibid.*, p. 46.

208. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. vii.

209. *Loi sur les textes réglementaires*, S.C. 1970-71-72, chap. 38, art. 11 et 12.

210. *Ibid.*, art. 27.

211. S.R.C. 1970, chap. B-11, par. 16(2).

212. *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970, chap. 10 (2e Supp.), par. 46(4); *Loi sur le droit d'auteur*, S.R.C. 1970, chap. C-30, par. 15(6); *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*, S.C. 1974-75-76, chap. 33, par. 254(2); *Loi sur les contaminants de l'environnement*, S.C. 1974-75-76, chap. 72, par. 6(2); *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, chap. F-14, par. 33.1(2); *Loi sur les marchés de grain à terme*, S.R.C. 1970, chap. G-17, par. 8(3) et 8(4); *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*, S.R.C. 1970, chap. 26 (1re Supp.), art. 9; *Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile*, S.C. 1974-75-76, chap. 96, art. 9; *Loi sur les dispositifs émettant des radiations*, S.R.C. 1970, chap. 34 (1re Supp.), art. 11; *Loi sur les terres territoriales*, S.R.C. 1970, chap. T-6, art. 19.1; *Loi sur les poids et mesures*, S.R.C. 1970, chap. W-7, art. 10, modifié par S.C. 1970-71-72, chap. 36; *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, S.C. 1970-71-72, chap. 41, art. 19.

213. Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 45-46.

214. Dans la plupart des cas, le processus de révocation est déclenché par dix députés ou sénateurs qui signent un avis de motion en ce sens. La *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, S.R.C. 1970, chap. O-6, art. 22, modifié par S.C. 1976-77, chap. 9, art. 13 et la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, S.C. 1976-77, chap. 32, par. 5(2) exigent toutes les deux la signature de 50 députés ou de 20 sénateurs.

215. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, par. 87(4); *Loi sur les mesures de guerre*, S.R.C. 1970, chap. W-2, art. 60; *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, *supra*, note 214, art. 22 modifié; *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, *supra*, note 214, par. 5(6).

216. *Loi sur l'administration du pétrole*, S.C. 1974-75-76, chap. 47, art. 35 et 52; *Loi sur le maintien de l'exploitation des chemins de fer*, S.C. 1966-67, chap. 50, art. 11 (non codifiée).

217. *Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique*, S.R.C. 1970, chap. A-18, par. 5(4) et 5(5).

218. *Loi sur la production de défense*, S.R.C. 1970, chap. D-2, par. 27(2), modifié par S.R.C. 1970, chap. 29, (2e Supp.), art. 2.

219. S.C. 1970-71-72, chap. 47, par. 7(3), 13(4) et 21(3).

220. *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 28, modifié par S.R.C. 1970, chap. 29 (2e Supp.), par. 1(3).

221. *Loi sur les Nations Unies*, S.R.C. 1970, chap. U-3, art. 4; *Loi sur les produits dangereux*, S.R.C. 1970, chap. H-3, par. 8(4).

222. *Loi sur les exportations*, S.R.C. 1970, chap. E-16, art. 5.

223. S.R.C. 1970, chap. C-41, par. 4(4).

224. *Loi régissant l'emploi et l'immigration*, S.C. 1976-77, chap. 54, par. 30(2).

225. *Loi anti-inflation*, S.C. 1974-75-76, chap. 75, par. 46(4).

226. *Loi sur les parcs nationaux*, S.R.C. 1970, chap. N-13, art. 3.1 formulé dans S.C. 1974, chap. 11, art. 2.

227. C.P. 1974-2487, le 12 novembre 1974.

228. S.C. 1970-71-72, chap. 38, alinéa 3(2)*c*). Voir également *supra*, note 194.

229. S.C. 1976-1977, chap. 33, alinéa 22(1)*f*).

230. S.R.C. 1970, chap. N-17.

231. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 360; Rapport MacGuigan, *supra*, note 185, p. 36.

232. Voir *infra*, p. 148 et 149.

233. Voir T. M. Denton, "Ministerial Responsibility", Ottawa, 1977, étude effectuée pour la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité; E. C. S. Wade et A. W. Bradley, *Constitutional Law*, 8e éd., Londres, Longman, 1970, p. 86 à 92; B. M. Snedden, "Ministerial Responsibility in Modern Parliamentary Government" dans *Record of the Third Commonwealth and Empire Law Conference*, R. A. Woodman éd., Sydney, The Law Book Company, 1966. Cette conférence a eu lieu à Sydney (Australie), du 25 août au 1er septembre 1965.

234. Dawson, *supra*, note 29, p. 172.

235. [TRADUCTION]«L'inconduite peut entraîner la démission ou la destitution. Qu'en est-il des cas où le ministre n'est pas en cause personnellement? Le ministre est responsable, il va sans dire, de chaque coup d'estampe appliqué à une enveloppe. Il est, en effet, responsable en ce sens qu'il peut être appelé à donner réponse et explications au Parlement. Toutefois, sa responsabilité n'est pas absolue en ce sens qu'il n'a pas à répondre de (ne peut être blâmé pour) tout ce qui se fait sous son administration ... personne ne songerait à recommander la démission du ministre des Postes parce qu'un postier a détourné du courrier dans le cours de ses fonctions.

> En réalité, le ministre ne peut être, de manière absolue, tenu responsable des «fautes» commises par ses subalternes. Si le ministre n'est pas lui-même fautif et si, malgré ses efforts raisonnables en vue de contrôler son ministère, il n'a pu éviter la commission de l'erreur, il ne peut être tenu de démissionner.» Snedden, *supra*, note 233, p. 8.

236. Voir *Stopforth* v. *Goyer* (1978), 20 O.R. (2d) 262, p. 272-273 (H.C.).

237. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 427.

238. Schultz, *supra*, note 24, p. 338-339.

239. Voir *supra*, note 67.

240. *Loi nationale sur le film*, S.R.C. 1970, chap. N-7, art. 10.

241. Procès-verbaux du Comité spécial sur un pipe-line pour le gaz du Nord, le 2 mars 1978, p. 4:55; voir aussi le 9 mars 1978, p. 8:7.

242. *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, chap. 46, art. 7 et 12.

243. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, art. 47.

244. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 22.

245. Par exemple, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 7. La Commission Lambert a estimé qu'un tel pouvoir devrait être universel: Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 361.

246. *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.

247. Par exemple, la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, S.R.C. 1970, chap. A-19, art. 9.

248. Par exemple, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, art. 23.

249. Par exemple, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.

250. Par exemple, la *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, chap. B-11, art. 23.

251. Par exemple, la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, art. 64.

252. *Ibid.*, art. 25.

253. Un répertoire plus complet est présenté dans L. Vandervort, *Le contrôle politique des organismes administratifs autonomes*, Ottawa, CRDC, 1979, annexe A et dans A. Leadbeater, *Supervision with Independence in the Federal Administrative Process*, 1979, annexes B et D (conservé à la Commission).

254. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport spécial sur la radiodiffusion au Canada — 1968-78*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.

255. Article 41 du Règlement.

256. Bill C-340, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles et Bill C-467, Loi modifiant la Loi sur la radiodiffusion, *supra*, note 61.

257. M. Trudeau: Monsieur l'Orateur, je pense avoir déjà répondu à cette question, en disant que le renvoi automatique des rapports au comité risquait de représenter une charge supplémentaire pour celui-ci et que les députés eux-mêmes penseraient peut-être que cela prendrait trop de temps et les empêcherait d'examiner en détail d'autres questions, telles que les budgets des dépenses des ministères. Le leader du gouvernement à la Chambre serait

peut-être disposé dans des cas précis, comme celui de Radio-Canada, par exemple, à discuter avec le leader de l'opposition du déroulement des travaux en comité, ce qui permettrait au comité en question d'étudier ce rapport; mais le député de Fundy-Royal sait bien que, dans les deux ou trois dernières semaines, il a été question de renvoyer toutes sortes de rapports annuels aux comités, ce à quoi j'ai répondu qu'il était impossible de le faire dans tous les cas, si nous voulions que les comités aient le temps de s'occuper d'autres choses.

Débats de la Chambre des communes, le 25 juillet 1977, p. 7948. Voir les recommandations de la Commission Lambert à ce sujet: Rapport de la Commission, *supra*, note 2, p. 370-371.

258. Voir *supra*, note 166.

259. Bill C-455, *Loi sur les rapports annuels*, *supra*, note 61.

260. Office national de l'énergie, *Rapport annuel de 1977*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 10.

261. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Rapport annuel 1977-78*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. v.

262. Voir *supra*, note 254, p. 4 à 6.

263. Commission de révision de l'impôt, *Septième rapport annuel (1977)*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 3.

264. Voir C.P. 1978-1993, le 15 juin 1978 et C.P. 1978-2351, le 20 juillet 1978.

265. Voir C.P. 1977-2353, le 16 août 1977.

266. *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970, chap. 23 (1er Supp.), art. 11.

267. Voir *supra*, note 25.

268. Voir, de manière générale, Wraith et Hutchesson, *supra*, note 1, chap. 8; B. Schwartz et H. W. R. Wade, *Legal Control of Government*, Oxford, Clarendon Press, 1972, chap. 7; A. Leadbeater, *Conseil sur l'administration publique*, Ottawa, CRDC, 1980, chap. 2.

269. *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, chap. 33, par. 21(4); *Loi sur l'Office national de l'énergie*, S.R.C. 1970, chap. N-6, par. 3(2), modifié par S.R.C. 1970, chap. 27 (1er Supp.), art. 2; *Loi sur la Commission de réforme du droit*, S.R.C. 1970, chap. 23 (1er Supp.), par. 4(4) (seuls les commissaires qui touchent un traitement en vertu de la *Loi sur les juges* peuvent être révoqués sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes); *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, chap. P-32, par. 3(2); *Loi sur le commissaire à la représentation*, S.R.C. 1970, chap. R-6, par. 4(1); *Loi sur la Commission de révision de l'impôt*, S.C. 1970-71-72, chap. 11, par. 3(2); *Régime de pensions du Canada*, S.R.C. 1970, chap. C-5, par. 85(2), modifié par S.C. 1974-75-76, chap. 4, art. 42 qui dispose que tous les membres de la Commission doivent être des juges d'une cour supérieure mais qui demeure muet sur les conditions de leur révocation. Si les fonctions qu'ils remplissent à la Commission sont semblables à celles des juges d'une cour

supérieure, il se pourrait que l'on soit tenu de respecter les dispositions de l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Voir la *Loi sur les pensions*, S.R.C. 1970, chap. P-7, par. 3(8) qui précise que tous les commissaires peuvent être destitués pour une cause valable. D'après le par. 3(5), il est évident qu'un juge d'une cour supérieure peut être nommé commissaire.

270. Rapport de la Commission Lambert, *supra*, note 2, p. 368.

271. *Ibid.*, p. 112.

272. *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, chap. B-1, art. 6.

273. Voir S.C. 1976-77, chap. 16, art. 1; S.C. 1977-78, chap. 10, art. 1; S.C. 1978-79, chap. 18, art. 1; S.C. 1980, chap. 12, art. 1. Voir aussi *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, S.C. 1980, chap. 40.

274. Au sujet de la responsabilité ministérielle, voir *supra*, p. 96 à 98.

275. Voir la discussion *supra*, p. 23 à 25.

276. Voir *supra*, p. 37 et suivantes.

277. Voir au deuxième chapitre, *supra*, plus particulièrement p. 7 et 8.

278. Voir *supra*, p. 31 et 32.

279. Voir *supra*, p. 40 et 41, 66 et 67.

280. Voir *supra*, p. 26 et 27, 40.

281. Voir *supra*, p. 40.

282. Voir *supra*, p. 36 et 37.

283. Voir *supra*, p. 27.

284. Voir *supra*, p. 40 et 44.

285. Voir *supra*, p. 42.

286. Voir *supra*, p. 34, 66 et 67.

287. Voir *supra*, p. 44 et 45, 46 à 48.

288. Voir *supra*, p. 107 et 114.

289. Voir *supra*, p. 68 à 83 et plus particulièrement p. 79 et 80.

290. Voir *supra*, p. 37 et 38.

291. Voir *supra*, p. 93.

292. Voir *supra*, p. 94.

293. Voir *supra*, p. 83 à 90 et 95.

294. Voir *supra*, p. 41.

295. Voir *supra*, p. 79 à 82.

296. Voir *supra*, p. 83.

297. Voir *supra*, p. 19 et 20.

298. Voir, de manière générale, *supra*, p. 7 et 8.

299. Voir *supra*, p. 96 à 98.

300. Voir *supra*, p. 16 à 18.

301. Voir *supra*, p. 79.

302. Voir *supra*, p. 38.

303. Voir *supra*, p. 87 à 90.

304. Voir la discussion portant sur les rapports annuels, *supra*, p. 101 à 114.

305. Voir le tableau III, *supra*, p. 109 à 112.

306. Pour une discussion portant sur le système des comités tel qu'il existe actuellement, voir *supra*, p. 65 à 67.

307. *Ibid.*

308. Voir *supra*, p. 64 et 65.

309. Pour des exemples de ce qui se passe couramment, voir *supra*, p. 61 et 62.

310. Comme cela se produit à l'heure actuelle: voir *supra*, p. 79 et 80.

311. Voir *supra*, p. 93 et 94.

312. Au sujet de la situation qui existe actuellement sur le plan des rapports des comités, voir *supra*, p. 58 et 59.

313. Voir *supra*, p. 87 à 90.

314. Voir *supra*, p. 58.

315. Voir *supra*, note 268.

316. Voir *supra*, p. 121.